



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**



---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y EL PROCESO DE  
DESARROLLO DE SUS RECURSOS HUMANOS ENFOCADOS  
A LA CALIDAD TOTAL.

**T E S I S**  
Q U E P R E S E N T A :  
**MARIA ESTHER VICENCIO MARTINEZ**  
PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y**  
**ADMINISTRACION PUBLICA**  
**ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA**

DR. LIC. CARLOS DOMINGUEZ TREJO

MEXICO, D. F.

MARZO DE 2004.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

Maria Esther  
Vicario Martinez

5 - abril - 2004

*[Handwritten signature]*

ESTADO  
DE LA

## DEDICATORIAS

Sabiendo que jamás existirá una forma de agradecer una vida de lucha, sacrificio y esfuerzos constantes, solo deseo que entiendas que el logro mío es el logro tuyo, que mi esfuerzo es inspirado en ti y que mi único ideal eres tú

### CON RESPETO Y ADMIRACIÓN MAMÁ

Deseo dejar especial constancia de mi agradecimiento a personas que le dieron un significado especial a la orientación de mi trabajo, tales como mi querido hermano que a pesar de ser tan pequeño, también formó parte de mi motivación, Gracias Rubén sin tu apoyo no hubiera sido posible, Francisco gracias, Rogelio gracias por ser parte de mi vida, y gracias a mi Padre quien de alguna manera formó parte de mi inspiración en donde quiera que esté.

Eulalio, muchas gracias por darme a la madre que tengo y por dedicar los últimos años de tu vida cuidándome y queriéndome, este momento era nuestra mayor ilusión y lo hemos conseguido; allá donde estás te lo dedico y por sobre todo se que siempre estarás a mi lado.

Norma te agradezco el apoyo recibido para la conclusión de este documento y por ser una gran compañera de trabajo, Yazmín, Liliana, Soledad, Catalina, Rocío, Alan, Jorge, Karina, Verónica, Vania, aún nos falta mucho pero estoy segura de que lo lograremos, por supuesto cada uno en diferentes ámbitos de nuestra vida. A todos ustedes muchas gracias por ser quienes son: **los mejores amigos.**

Ofelia y Yolanda gracias porque en su momento me demostraron su cariño y amistad. A todos Ustedes muchas gracias ya que alentaron en momentos en los que parecía que el camino terminaba y no había por donde proseguir, solo me queda retribuirles demostrando mi vocación de servicio y siendo un excelente ser humano.

Lic. Carlos Domínguez Trejo gracias por haberme hecho el honor de guiar mi camino para concluir este ciclo; a mis profesores Gabriel Campuzano, José Miguel Quintanar, José Juan Sánchez, Víctor Manuel Martínez, Héctor Zamitz, María de Jesús Alejandro y Laura Patricia Montoya, gracias por ser excelentes profesores y con una gran calidad humana; asimismo especial agradecimiento a mis sinodales Ulises Corona, Humberto Polo, Ricardo Uvalle y Jorge Valencia ya que me hicieron el honor de ser partícipes de este documento

Gracias a esta gran **Universidad** y a su valioso capital humano que a lo largo de su gran historia ha creado a gente grande, que ha llegado a serlo porque ha tenido la gran fortuna de ser parte de la misma. **Gracias UNAM.**

Atentamente.

**María Esther Vicencio Martínez**

## INDICE

### APARTADO UNO EL ESTADO ANTE LA APERTURA MUNDIAL

#### CAPITULO I EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

<b>1.1 EL ESTADO</b>	
1.1.1 El concepto de Estado	1
1.1.2 El Estado Mexicano	2
1.1.3 La reforma del Estado Mexicano	3
<b>1.2 EL ESTADO MEXICANO ANTE EL PROCESO DE APERTURA</b>	
1.2.1 El proceso de globalización	7
1.2.2 La integración económica	9
1.2.3 La privatización	10
1.2.4 La dinámica de mercado	13

#### CAPITULO II LAS ACCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

<b>2.1 MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	
2.1.1 Principales directrices de la modernización administrativa	15
2.1.2 Gerencia pública y planeación estratégica	27
<b>2.2 DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALISMO</b>	
2.2.1 El papel de la administración estatal	30
2.2.2 Reforma municipal	31
2.2.3 Ramo 33	33

### APARTADO DOS LOS NUEVOS RETOS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

#### CAPITULO III CORRIENTES SUSCEPTIBLES DE SER APLICADAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

3.1 Modelos tradicionales	35
3.2 Calidad	40
3.3 Reingeniería de procesos	48
3.4 Certificación de habilidades laborales	50

#### **CAPITULO IV EL PROCESO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DEL PERSONAL PUBLICO**

4.1 El factor humano en las organizaciones	53
4.2 Reclutamiento, selección e ingreso al servicio	55
4.3 Capacitación, educación formal y desarrollo del servidor público	59
4.4 Motivación y comunicación en la organización	63
4.5 Sistemas de compensación, evaluación del desempeño y promoción	66
4.6 Sistemas de valuación de puestos	74
4.7 Separación del servicio y fondo de separación	80
4.8 Bolsa de trabajo	81

#### **CAPITULO V EL MUNICIPIO EN MÉXICO**

5.1 Conceptos	83
5.2 Evolución del municipio mexicano	86
5.3 La gestión municipal y su naturaleza político-administrativa	92
5.4 Marco jurídico	95
5.5 Tipología municipal	97
5.6 La gestión municipal de los recursos humanos	102

#### **CAPITULO VI LA GESTIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO**

6.1 Los municipios del Estado de México	106
6.2 Marco jurídico de los servidores públicos en el Estado de México	108
6.3 Estructura de gobierno y estructura administrativa	113
6.4 Necesidad de servidores públicos municipales profesionales	115

#### **APARTADO TRES TLALNEPANTLA UNA NUEVA VISIÓN DE SERVICIO**

#### **CAPITULO VII TLALNEPANTLA**

7.1 Tlalnepantla	118
7.2 La administración municipal de Tlalnepantla	121
7.3 El marco de la modernización de los recursos humanos en el municipio	127

**CAPITULO VIII**  
**HACIA UNA ADMINISTRACIÓN CON ENFOQUE DE CALIDAD EN LA VIDA**  
**MUNICIPAL**

8.1 La motivación, medio de participación y capacitación	132
8.2 Diagnóstico administrativo en el área de recursos humanos	135
8.3 Reclutamiento, selección y contratación mediante la gestión de la calidad	138
8.4 La Inducción, acercamiento real a la administración municipal	143
8.5 Certificación de habilidades laborales (capacitación, análisis y descripción de puestos y evaluación del desempeño)	144
8.6 Directivos con visión de calidad	146
Conclusiones y propuestas	149
Bibliografía	152

## INTRODUCCIÓN

Después de haber participado como servidora pública en algunas dependencias de gobierno entendí que la administración pública no goza de buen prestigio, en parte por la permanencia de sus esquemas de organización inadecuados, o por el desempeño de su personal ante el público usuario que provoca constantes quejas en la calidad de los servicios que proporciona a la ciudadanía. La imagen general que se proyecta ante los usuarios se caracteriza por una calificación de ineficiencia contra los llamados despectivamente "burócratas", acusados de improductivos además de los excesivos trámites burocráticos que se tienen que cumplir, lo que implica la tardanza en la respuesta a sus demandas.

Cabe mencionar que un mal servicio a los ciudadanos, no es solo motivado por la actitud del personal, sino por la carencia, a nivel macro, de un sistema de personal adecuado para valorarlo y profesionalizarlo.

Como estudiante de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, me percaté de que la materia "viva" del aparato público son sus empleados, ellos constituyen el recurso humano y son el elemento fundamental de toda organización. Por ello no es extraño que en prestigiadas publicaciones de la especialidad se sostenga que "El Estado tiene vida real a partir de sus servidores públicos y por su capacidad para generar en productos (decisiones, bienes y servicios)..... en su comunicación con la sociedad y sus organizaciones públicas, el Estado tiene en sus servidores públicos un punto vital de soporte para conseguir apoyos y consenso. Por eso la profesionalización del servidor público es trascendental para que, con su caudal de conocimientos aplicados, trabaje en la gestión, hechura, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos que tienen por objeto racionalizar el desarrollo de la sociedad."<sup>1</sup>

En este orden de ideas, realizar el presente trabajo recepcional, parte del principio de que el ser humano es la columna vertebral de cualquier institución y la única posibilidad conciente en el logro o fracaso de los objetivos y metas de las organizaciones, al ser responsable de manejar los recursos financieros, los tecnológicos, de información y los recursos materiales, por lo que podemos

<sup>1</sup> Revista IAPEM, Ricardo Uvalle Berrones "Formación de directivos y calidad total en la administración pública, Pág. 21.

válidamente pensar que un sistema integral de recursos humanos, con una visión de calidad, podría mejorar la administración pública federal, estatal y municipal.

Este mejoramiento se tiene que dar en un contexto social en que impera un proceso de modernización y globalización donde estamos inmersos a consecuencia de los compromisos que México ha adquirido con la firma de diversos tratados internacionales, entre los que destacan el de libre comercio con América del Norte, los de libre comercio con Chile, el Grupo de los Tres, Costa Rica, Nicaragua, Bolivia, Israel y la Unión Europea; y los de complementación económica con Argentina y Uruguay; todo lo cual exige que las organizaciones públicas deban estar a la altura de estos acontecimientos para guiar un desarrollo competitivo.

Después de nuestra investigación constatamos que el gobierno tiene como propósito implementar un servicio civil de carrera en todo el sector público mexicano, después de que hubo proyectos que permanecieron sin formalizarse por lo menos desde la administración del Carlos Salinas de Gortari, argumentando razones de diversa índole, tales como la falta de presupuesto, la falta de interés y la ausencia de negociaciones políticas.

Ahora sabemos que en abril de 2003, fue aprobada la Ley de Profesionalización del Servicio Público por unanimidad de votos en el Congreso de la Unión. Si bien es cierto que el establecimiento del servicio civil de carrera no es el antídoto a todos los males, sí es una herramienta que permitirá mejorar la imagen de la administración pública pues pretende que el "burócrata" tenga una opción de vida mejor, que le permita mantenerse en constante aprendizaje y superación y sobre todo con oportunidades de progreso.

Llevar adelante un proyecto de servicio civil como se plantea en la citada Ley de Profesionalización, no es tarea fácil, ya que existen serias limitantes para llevarla a buen término, entre ellas la cultura de la burocracia, el encuentro de intereses sindicales y de membresía partidaria, así como una mentalidad negativa muy arraigada.

Es indispensable entrar en la dinámica de aquellos países con los cuales estamos en permanente contacto; actuar y pensar como lo hacen nuestros socios permitirá acciones concordantes y una dinámica congruente, convirtiendo desventajas en oportunidades, en cuya acción debe estar al frente el gobierno federal.

Dentro de este panorama de análisis se valoran las posibilidades de impulsar la profesionalización del personal público en el nivel municipal de gobierno, donde

existen experiencias que pueden multiplicarse, considerando una serie de factores que influyen de distinta forma en los 2432 municipios del país: nivel de desarrollo, ingresos y población.

Es importante mencionar que los resultados asentados en este documento, incluyen no sólo los hallazgos extraídos de fuentes escritas, sino también las experiencias de haber participado en la administración municipal de Tlalnepantla que por su grandeza e industrialización es un municipio complejo, y ante cuya complejidad, sus administraciones recientes, las tres de extracción panista han implementado acciones de vanguardia a nivel nacional.

Tratamos de dejar constancia de la existencia de autoridades preocupadas por el desarrollo de sus servidores públicos, materializado, según lo apreciamos, con el uso de enfoques administrativos acordes a los tiempos modernos y las condiciones sociopolíticas y económicas del municipio en cuestión.

No omito mencionar que el problema estudiado como eje central de esta tesis, a saber: el recurso humano y su administración con calidad, se relaciona con los fenómenos de modernización y globalización, integrados a la cultura de calidad, por lo que, como recurso didáctico, me centré en la utilización de las herramientas que son factibles de implantar en las instituciones gubernamentales, a fin de que se implemente una "Administración Pública de Calidad" y cuyos beneficios lleguen a los usuarios de los servicios.

*En el contexto anterior planteamos las siguientes hipótesis de trabajo.*

#### PRINCIPAL

- *Implantar un proceso de desarrollo de los recursos humanos con enfoque de calidad total en los municipios del país de manera selectiva, puede ser el factor fundamental para que el elemento humano, considerado como pieza clave para el cumplimiento de los objetivos de cualquier organización gubernamental, coadyuve a cumplir eficientemente los programas de gobierno, las expectativas del ciudadano y las suyas propias.*

#### SECUNDARIAS.

- La Administración Pública en México, ha introducido en su accionar cotidiano instrumentos que tienden a mejorar su funcionamiento, tomando en cuenta como ente primordial al recurso humano, por ejemplo el Programa de

Modernización Administrativa de la Administración Pública (PROMAP) y acciones para implementar un servicio civil de carrera, lo cual ha permeado a nivel estatal y probablemente a nivel municipal donde cada tres años se comienza de nuevo.

- Si los servidores públicos de elección popular y los mandos superiores de los gobiernos municipales coadyuvan en la implementación de un sistema de recursos humanos enfocado a la calidad total, se contará con personal motivado para prestar servicios públicos que satisfagan a la ciudadanía y se reafirmará la legitimidad de las autoridades electas por la ciudadanía.
- La administración municipal con calidad total enfocada tanto al cliente interno (los trabajadores municipales, sean de base o de confianza), como al cliente externo (la ciudadanía en general), es un fenómeno cotidiano en el Municipio de Tlalnepanitla de Baz, Estado de México, que se puede comprobar con los resultados obtenidos por los gobiernos y que se puede llevar a otros municipios, multiplicando los efectos positivos.

Durante esta etapa de trabajo, probamos que el aplicar los nuevos enfoques administrativos en el primer nivel de gobierno, permitió que la administración municipal de Tlalnepanitla respondiera de manera eficiente y eficaz a los requerimientos de la ciudadanía cada día más exigente de servicios con calidad y mejor aún poder adelantarse a las exigencias de ésta; así como estar en condiciones de enfrentar los cambios del entorno mundial. Probamos que al aumentar su competitividad, se volvió más permeable y avanzó hacia un sistema modelo de administración municipal de calidad. De esta manera, un sistema integral de recursos humanos es lo que proponemos como solución a la problemática a la que se enfrentan día a día los gobiernos municipales.

La llave del éxito será tener gente con calidad que pueda proporcionar servicios oportunos y adecuados, ya que la gente que está motivada y a la cual se le reconoce su trabajo y su esfuerzo es gente que contribuye a que el gobierno no pierda legitimidad al convencer a la gente de que sus impuestos no son derrochados por malos gobernantes.

Después de una minuciosa revisión de fuentes bibliográficas, hemerográficas, electrónicas y verbales de varios servidores públicos municipales, fue posible llegar a la culminación de este estudio, cuyos resultados se presentan ahora en este documento dividido en tres apartados y ocho capítulos, a saber:

Apartado primero, denominado "El Estado ante la apertura mundial" en el cual se pretende dar un panorama acerca de la evolución que sufre el Estado Mexicano, todo ello en razón de las exigencias que implica ingresar a organismos internacionales con gran poderío económico y social; derivado de estos escenarios el Estado se ha visto forzado a reestructurarse al interior de sus administraciones; por tal se pretenden aplicar nuevos modelos administrativos que ayuden a mejorar la precaria situación de el aparato administrativo y por supuesto de sus servidores públicos; documentos como el PROMAP y la Ley del Servicio Civil de Carrera fueron ejemplo de ello por lo cual también se les hace mención de manera general en el presente documento, de esta manera percibimos la preocupación de las autoridades federales por una modernización administrativa en la cual el capital humano sea valorado en su justa dimensión.

El apartado segundo, citado como "Los nuevos retos de la gestión municipal" pone énfasis en la necesidad de reestructurar el antiguo sistema de recursos humanos que ha venido predominando en las administraciones públicas, para ello se hace un análisis acerca de el complejo proceso de administración de los mismos a la vez que se mencionan algunos otros modelos administrativos como la gerencia pública, la calidad, la planeación estratégica y la reingeniería de procesos. Por otra parte se hace una semblanza del municipio mexicano y su evolución

Finalmente, el apartado tercero, titulado "Tlalnepantla; una nueva visión de servicio" en el cual el municipio en cuestión nos sirve como objeto de estudio para ilustrar el fenómeno administrativo de la modernización. Se elige Tlalnepantla por ser un municipio altamente industrializado pero también con grandes contrastes económicos y sociales.

La culminación de este trabajo, que pretende ser una aportación a la administración pública municipal, es el resultado de esfuerzos múltiples realizados por personas interesadas en que la que escribe concluye sus estudios universitarios de manera propositiva.

Marzo de 2004

# APARTADO UNO EL ESTADO ANTE LA APERTURA MUNDIAL

## CAPITULO 1 EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

### 1.1 EL ESTADO

#### ***1.1.1 El Concepto de Estado***

El Estado según la teoría organicista se entiende cual si fuera un ser humano mismo que tiene vida propia a partir de su totalidad.

La teoría sociológica concibe al Estado como una asociación de individuos los cuales se reúnen por voluntad propia para conformar un gobierno y alcanzar un fin.

Para la teoría marxista el Estado es caracterizado por tener una clase capitalista la cual es dueña única de los medios de producción por lo cual se basa en estructuras de poder.

La teoría jurídica menciona que el Estado únicamente se debe entender como una ordenación normativa que obliga a los hombres a determinadas actitudes.

Max Weber considera que el Estado no puede ser definido por sus fines, sino por sus medios específicos, es decir, por la fuerza física legitimada. Afirma que el Estado es una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado.

Investigadores como Ricardo Uvalle, mencionan que "El Estado es una institución formada para asegurar a favor de la sociedad sus condiciones y relaciones de vida. El Estado es un instrumento indispensable y constructivo dotado de poderes, atribuciones, normas y medios que, al conjugarse, adquieren una suma de potestad e imperium que se explican por su propia naturaleza, es decir, su poder mismo".<sup>1</sup>

El Dr. José Juan Sánchez González dice que el "Estado es una institución diferente a otras porque se reserva el derecho exclusivo de fijar y cambiar las reglas que rigen la organización... es la única con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y grupos están obligados a acatarlas...asimismo es una organización institucional, autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas económicas y políticas. También es la organización que logra articular a diversas instituciones estatales, paraestatales y sociales, que en conjunto realizan un esfuerzo estratégico para lograr los objetivos

---

<sup>1</sup> Ibidem, pág. 42

y funciones que buscan el cambio social y la implementación de reformas; y la única que tiene ventaja comparativa en la violencia, que se extiende en un territorio cuyos límites están marcados por su capacidad para recaudar impuestos”.<sup>2</sup>

De esta forma, para el desarrollo del presente trabajo, hablaremos del Estado como la organización creada para garantizar la convivencia y la cual ha de ser el factor fundamental de conexión entre éste y la sociedad, así caemos en que el Estado tiene una función social la cual ha de garantizar la organización y el orden para que el hombre coexista socialmente con sus semejantes en un territorio determinado; también cuenta con un aparato de gobierno dividido en tres poderes, el ejecutivo, legislativo y judicial, pudiendo el ejecutivo auxiliarse de la administración pública dividida en centralizada y paraestatal para el logro de los objetivos mencionados.

### **1.1.2 El Estado Mexicano**

El Estado Mexicano está pasando por una profunda transformación producto de los nuevos tiempos que exigen una nueva dinámica con la sociedad misma que es más participativa y que exige del estado, mayor grado de bienestar social, económico y político.

En respuesta a esta exigencia ciudadana, el Estado Mexicano busca la renovación continua, ha pasado de un estado de bienestar social a uno de neoliberalismo creciente en donde predomina la política de mercado que se planteó en primera instancia, como la solución a la crisis económica de los últimos años.

Sin embargo, la precaria situación del grueso de la sociedad mexicana ha ido en incremento: los pocos ricos se hacen más ricos y las mayorías pobres más pobres. El Estado se ha visto rebasado por los problemas políticos, económicos y sociales, consecuencia del modelo económico que han seguido los gobiernos desde Miguel de la Madrid hasta Vicente Fox, por la vía del libre mercado. Ahora unos lo atribuyen a la pluralidad del Congreso de la Unión que impide los consensos en bien del país y otros, los más señalan como culpable al presidente de la República que no tiene el tacto político para encausar las reformas “estructurales” y tampoco seguro el timón del barco nacional. Esto ha propiciado un clima de incertidumbre entre la población que lo único que desea es un grado aceptable de bienestar.

Debemos reconocer que se han tenido grandes avances en cuanto a la democratización, la libre expresión, los derechos humanos, el acceso a la información pública, la aplicación de nuevas tecnologías en la administración de los recursos públicos, la descentralización y un mayor fortalecimiento de las

<sup>2</sup> José Juan Sánchez González. Administración Pública y Reforma del Estado en Mexico, pág. 68

administraciones locales; sin embargo, las exigencias son muchas y solo se ha cubierto una parte de las necesidades de la población.

El Estado se crea para garantizar la vida pública y privada así como para cuidar el orden que debe imperar en estas dos esferas en que se divide la sociedad, pero también tiene que satisfacer las necesidades de una sociedad más abierta, plural participativa y democrática y una esfera privada cada vez más competitiva, influenciados estos dos por los procesos de globalización obligan a la reforma de Estado.

### **1.1.3 La Reforma de Estado Mexicano**

La reforma de Estado significa tener la capacidad de reconocer que las prácticas añejas y el sistema imperante ya no son funcionales para cumplir los cometidos de la Institución Estatal. Significa la reforma, mejorar las capacidades de dirección, coordinación y gestión pública y reemplazar las anteriores a fin de estar en condiciones de responder con eficacia y eficiencia a las demandas de la sociedad plural.

En este sentido no podemos hablar de reforma del estado mexicano sin una auténtica modernización administrativa, podemos hablar de una reforma económica que es la que dará paso a la política y a la social, pero si no contamos con un buen sistema de administración, con servidores públicos profesionales, la tarea no podrá ser concluida en buenos términos.

Ello queda demostrado cuando se implementan modelos económicos neoliberales que abren paso a economías regidas por el mercado, como el gobierno de Miguel de la Madrid quien dio inicio al paulatino desmantelamiento del estado de bienestar como primera medida para lograr un estado neoliberal.

Miguel de la Madrid a cambio de apoyo económico implementó medidas económicas dictadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) entre ellas disminuir la inflación, combatir la evasión fiscal, proteger el empleo, racionalizar el gasto público, reducir los subsidios, flexibilizar la política de precios, abrir el mercado al exterior y eliminar el proteccionismo industrial; a éste se le denominó el "Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

Al no dar los resultados esperados ya que los índices inflacionarios llegaron en 1987 hasta el 159%<sup>3</sup>, fue reemplazado por el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC), este nuevo programa buscaba la restauración del crecimiento económico con estabilidad, obtener mayor respaldo externo, aumentar los impuestos, combatir la evasión fiscal y continuar con la privatización de las empresas

<sup>3</sup> Ibidem, Pág. 81

públicas, el programa nuevamente resultó un fracaso debido a la baja de precios del petróleo y a la caída de la Bolsa de Valores.

Una vez más se dio paso al Pacto de Solidaridad Económica (PSE) el cual fue más drástico que los anteriores, el programa consistió en castigar en "mayor grado a los salarios a fin de reducir la demanda y con ello detener los precios; los bienes y servicios aumentaron en un 100% y los salarios solo lo hicieron en un 15%"<sup>4</sup>.

Los esfuerzos realizados se restringieron a lo económico, la política social cayó en una profunda crisis ya que se dedicó menor gasto a los sectores de educación, salud y vivienda; se eliminaron gradualmente los subsidios al consumo, dedicando preferentemente los recursos al pago de la deuda y la reestructuración de las finanzas públicas.

Asunto aplazado fue la reforma política y la administrativa quedando sólo en una propuesta de reforma electoral en la que se incluía la necesidad de ahorrar costos, incrementar el número de votos para obtener el registro y la aceptación de formar coaliciones pero solo bajo el registro y el emblema de un partido registrado, además de que la Suprema Corte de Justicia no tendría más injerencia en asuntos electorales.

La reforma administrativa se limitó solo al adelgazamiento del Estado por medio de la privatización de empresas públicas y una mayor participación del mercado en la que el Estado actuaría solo como regulador; por su parte la transformación de la administración pública tuvo que ver más bien con la simplificación de procesos y sistemas quedando el servicio Civil solo en un proyecto el cual se aplicaría a partir de las jefaturas de departamento y que debía su fracaso en gran parte a la presión sindical. La tesis de gobierno de "renovación moral" inició en el sector público con el aumento de mecanismos de control como La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Carlos Salinas de Gortari, llevó a cabo abiertamente el proyecto neoliberal, durante su sexenio se liquidaron, fusionaron, vendieron o transfirieron un 80%<sup>5</sup> de las empresas estatales, así se dio un paso abierto hacia la economía de mercado en donde el Estado actuaba solo como regulador y conciliador.

El propósito fundamental era insertar a México dentro de los grandes bloques económicos para llevar al país a una liberalización económica, los instrumentos utilizados fueron la reforma económica, la financiera, la fiscal, la renegociación de la deuda externa, la inversión extranjera, la apertura comercial y la privatización.

<sup>4</sup> Ibidem. Pág. 83

<sup>5</sup> Ibidem, Pág. 113

Dentro del campo político la creación y ciudadanización del Instituto Electoral, la desincorporación del Registro Nacional de Electores de la Secretaría de Gobernación, los procesos internos de selección de candidatos en la democratización de los partidos y la transparencia de las organizaciones políticas, sirvieron como propósito para lograr legitimidad y credibilidad en su gobierno lo mismo que en el terreno social el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que incluía subprogramas para el abasto de alimentos, agua potable y drenaje, electrificación, apoyos para la producción, escuela digna, niños en solidaridad, apoyo a cafecultores y pescadores entre otros.

Las dos últimas administraciones federales ponen atención en el proyecto de servicio civil de carrera como principal eje de modernización administrativa, Ernesto Zedillo lo hace por medio del PROMAP, donde se sientan las bases para la búsqueda de la dignificación, profesionalización y ética del servidor público, en este sentido se crea un modelo del servicio civil federal y se presenta una iniciativa de ley del servicio civil de carrera, pero solo fue hasta la administración de Vicente Fox en donde se aprueba la "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal" que tiene como principal objetivo el crear las condiciones para que ingresen y permanezcan los mejores y que se eviten los trastornos que ocasiona el relevo de personal de todos los niveles de la administración pública, logrando con ello mayor eficacia y asegurando la neutralidad de los servidores públicos.

Otras acciones que se llevan a cabo son las relacionadas con la implementación del "Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental", en el cual se establecen lineamientos para lograr una administración de calidad, sustentada en principios como el humanismo, la equidad y el cambio, ello apegado a la legalidad, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.

El Modelo estratégico plantea la necesidad de construir un gobierno de calidad total en donde la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano sean el centro del quehacer gubernamental. En este sentido el gobierno inteligente será aquel que sea capaz de utilizar los sistemas más avanzados para promover la eficacia de su función en todos los órdenes. Será el capital intelectual el que podrá mejorar la capacidad de gobernar y que podrá establecer las demandas y prioridades sociales; se establece que no se actuará bajo un sistema de control sino de innovación.

Serán los servidores públicos dotados de facultación, disciplina y aprendizaje personal con un clima motivador y creativo y con un adecuado desarrollo de personal los que podrán lograr una mejor administración.

Además de ello, existe un Premio Nacional a la Calidad que busca la mejora continua de los procesos que lleva a cabo la administración pública, en donde

destaca como categoría de premio la del *desarrollo integral del personal y su satisfacción*.

Como podemos observar, además de la continuidad de la política neoliberal y de la insistente apertura de áreas consideradas estratégicas al sector privado como lo es PEMEX y la energía eléctrica, también predomina un deseo de mejorar las condiciones del servidor público como puntos nodales de la reforma del estado mexicano; aunque quedan todavía muchos asuntos pendientes como es la reforma electoral y la fiscal para concluir con una auténtica reforma de Estado.

Concluimos diciendo que el Estado se reforma "capacitándolo para absorber a nuevas organizaciones políticas, para dar cabida a las más variadas demandas, para fortalecer el desarrollo político. Se reforma cuando suprime los modos antiguos de desempeñar la administración pública desterrando la improvisación, el clientelismo y el nepotismo, dándole su lugar al mérito, la capacidad y el desempeño".<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Omar Guerrero, prólogo en *Administración pública y Reforma del Estado en México* de José Juan Sánchez González, premio INAP 1997

## 1.2 EL ESTADO MEXICANO ANTE EL PROCESO DE APERTURA

### 1.2.1 El Proceso de Globalización

La globalización es un proceso que para muchos países, sobre todo para aquellos que se encuentran en vías de desarrollo ha significado entrar en un túnel sin aparente retorno al cual se debe de enfrentar puesto que se ha convertido en una exigencia para todos los que habitan el planeta entero.

Este proceso fue difícil de asimilar para los países como México porque significó dejar de lado el estado proteccionista y entrar a la economía de mercado, ceder parte de nuestra soberanía al depender cada día más de aquellos países que tienen gran capacidad económica, suficiente para decidir invertir o no en tal o cual país, en este sentido los gobiernos deben hacer "méritos" y aceptar condiciones no tan equitativas ni beneficiosas, en esta situación es evidente que los únicos beneficiados con este proceso son los países con grandes capitales.

La globalización implica que el Estado tendrá el papel de catalizador y promotor de la apertura de sus fronteras creando las condiciones apropiadas para que los grandes capitales transnacionales puedan acrecentar su poderío; no podemos decir que las condiciones sean equitativas y mucho menos justas, la desigualdad entre los países ricos y pobres es el contraste en capital y la tecnología que como bien sabemos es la base para contar con mayor riqueza. Así dinero, tecnología e información hacen la diferencia, lo que nos da la respuesta a la pregunta de quien es más beneficiado con esta integración mundial.

Como podemos observar, la panorámica no es nada alentadora para países en vías de desarrollo y con graves problemas económicos y crisis políticas internas así como la falta de legitimidad del gobierno frente al ciudadano. El proceso globalizador se ha llevado a cabo por medio de la imposición ya que gran sector de la población lo ha rechazado. A la firma del Tratado de Libre Comercio el 1º de enero de 1994, el gobierno mostraba un México desarrollado, capaz de competir con nuestros vecinos del norte y no obstante que la voz indígena de Chiapas, sector de la población más numeroso y desprotegido desde hace siglos rechazó el ingreso a este Tratado que acarrearía para ellos más pobreza y marginación.

Fué entonces cuando los mexicanos nos preguntamos como era posible que se dijera que se había superado la crisis y que se estaba listo para ingresar al primer mundo, cuando existían tales niveles de pobreza extrema y un sin fin de problemas estructurales en la economía del país: empresas y campo sin soporte para competir

La firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte vino a abrir las fronteras para el libre flujo de mercancías, eliminar las barreras arancelarias, fomentar la inversión y con ello el incremento de empleo para los países firmantes; sin embargo estuvo muy lejos de ser de esta manera, las disparidades existentes entre estos países y México eran muy grandes, al importarse muchos productos, se estaba desplazando a los productos mexicanos, ya fuera porque aquellos resultaban ser más baratos que los producidos en México o porque resultaba más atractivo adquirir un producto extranjero, por tal la quiebra de muchas pequeñas y medianas empresas con el consecuente desempleo.

Ante ello debemos buscar la renovación y la innovación al interior de la vida nacional y como una estrategia en la administración pública para hacer frente a los cambios vertiginosos del entorno que se han venido suscitando y que obliga a cambiar nuestra cultura tanto política, económica y social. Buscar la forma de hacerle frente a la situación de desventaja comparativa no es fácil en las condiciones limitadas de los países en vías de desarrollo. No se cuenta con la suficiente capacidad económica para adaptarse a estos procesos; sin embargo es una situación que ya está presente y a la cual se tiene que hacer frente.

Encontrar las alternativas viables para una serie de contrariedades difíciles de asimilar, como lo es el cambio tecnológico, los nuevos sistemas de información y comunicación entre otros, los cuales exigen a la administración pública, mayor eficacia y eficiencia, competitividad y ajuste a los nuevos estándares de la nueva gestión pública mundial es tarea de los tres ámbitos de gobierno así como del involucramiento de la ciudadanía, ya que ella suele ser la afectada con las políticas y decisiones que se tomen. Así también, México, al ser parte de ciertos organismos internacionales relevantes como la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y el Organismo Mundial de Comercio (OMC), exige que los gobiernos mejoren su capacidad de gestión, su organización, sus políticas y procedimientos. Con ello la economía mexicana estaría en mejores posibilidades de ajustarse a los estándares de desempeño y competitividad propios de los tiempos modernos.

Esta exigencia de modernización administrativa requiere además de suficiencia económica, un profundo cambio en la cultura de la administración pública y también a nivel personal de cada ciudadano. Para la mayoría del pueblo mexicano fue difícil sobreponerse a la extinción del estado benefactor y adaptarse al modelo neoliberal, nuestras actitudes son poco coherentes con aquellas de nuestros potenciales vecinos, todavía estamos en la dinámica de un estado tutelar. Asimismo un cambio en nuestros valores, actitudes y creencias, nos llevaría a la modernización que exige el proceso de integración, una modernización que lleva implícita la planificación, la organización y la gestión de los recursos humanos con los que cuenta la administración pública mexicana.

Es indispensable que en esta nueva dinámica la administración pública se revalore y los servidores públicos ingresen a un proceso de reeducación continua y

sistemática para la consecución de objetivos acordes con el proceso que estamos viviendo, la administración pública no debe cederle el paso a la libre economía, en todo caso siempre deberá estar presente como regulador, después de todo ella permanece para buscar el beneficio general, aunque por otra parte su necesidad de renovación es más que necesaria para que no se constituya en un obstáculo a la modernización.

El proceso de globalización es una moneda de dos caras, si tenemos la capacidad de sacarle provecho podremos ver los beneficios que aporta, en cuya misión está el administrador público comprometido con los intereses del pueblo.

### **1.2.2 La Integración Económica**

Cuando el Estado Mexicano ingresa al mercado de libre comercio, requiere que sus productos adquieran alto grado de competitividad, en razón de que al eliminarse las barreras arancelarias la competencia se acrecienta, de esta manera los empresarios mexicanos acostumbrados al proteccionismo, quien les enseñó a producir domésticamente bienes y servicios sin afán de hacerlo de manera eficiente y con calidad, se enfrentan a la necesidad de renovar su planta productiva y sus procesos para satisfacer mejor las necesidades de los clientes.

Con la integración económica desaparecen pequeñas y medianas empresas por su incompetencia, desafortunadamente ese esquema de que el ciudadano se tenía que conformar con lo que producían les trajo graves consecuencias. En contrapartida, para los clientes la integración económica brinda la oportunidad de elegir aquello de mayor calidad y a menor costo o mayor costo pero de mayor calidad; es importante señalar que este proceso también puede llegar a confundirnos, en muchas ocasiones nos vemos tentados a adquirir productos extranjeros creyendo que por el solo hecho de serlo son de mejor calidad, resultando un verdadero fiasco. Por ello los consumidores deben agudizar su decisión para elegir el bien que desean consumir.

La integración económica exige competencia y la competencia calidad y en ese binomio, México tiene la obligación de superar esquemas domésticos: económicos, políticos, culturales, administrativos y tecnológicos no sólo en la iniciativa privada sino en el sector público, donde resulta apremiante la valoración del papel que juega y en el futuro jugará el personal en su conjunto, saber cómo puede transformarse en fortaleza esa pesada burocracia en cuyo destino están inmersos los sindicatos y la corrupción de las cúpulas. Será necesario también celebrar alianzas estratégicas con universidades y consultorías especializadas para implementar programas en incentivos que tiendan a la profesionalización, como al menos formalmente lo viene haciendo el gobierno federal y algunos gobiernos estatales.

México tiene Tratados de libre comercio con Estados Unidos, Canadá, Costa Rica y Bolivia, con Venezuela y Colombia conforma el Grupo de los Tres, ha sido admitido en la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico, lo que demanda grandes esfuerzos para homologar la productividad y la competitividad en relación a las economías de mayor grado de desarrollo, y si más adelante se conformaran grandes bloques económicos y comerciales, mayor será el compromiso de los mexicanos para no seguir en el rezago ni abultar más la dependencia, debemos ser interdependientes en una soberanía compartida, donde los intereses económicos, políticos y sociales serán los mismos.

Caminar hacia el cambio en este acelerado camino a la globalización, no sólo precisa de la buena voluntad de los gobernantes para implementar nuevas tecnologías, procedimientos y sistemas en el aparato público, exige acciones concretas para atender el grave problema de los recursos humanos, entendiendo que "la modernización administrativa supone un profundo intento de mejorar la planificación, la organización y la gestión de los recursos de las administraciones públicas"<sup>7</sup>

### **1.2.3 La Privatización**

"La privatización abarca diversos ámbitos como son la desincorporación definida como la venta de capital social o una liquidación para concluir actividades de la empresa y vender acciones, la liberalización se refiere a la extensión de actividades que estuvieron sujetas a políticas ajenas, a la libre concurrencia del mercado y se desempeñaron bajo formas directas de regulación pública para garantizar el uso adecuado de los recursos en beneficio del consumidor, la desregulación o desreglamentación significa eliminar los elementos normativos asociados a la protección de intereses sociales, incluso los de orden laboral, por su parte la desregulación es una disminución en las funciones de gobierno en las áreas de planeación y regulación, la contratación consiste en la concesión a empresas privadas de la realización de ciertas actividades ligadas a los servicios públicos, el redimensionamiento significa reducción, apunta hacia una política de industrialización caracterizada por la decisión del Estado de conservar la rectoría económica, la desnacionalización supone la transferencia de lo público a lo privado"<sup>8</sup>

Una vez que el estado de bienestar agotó su esquema, la privatización fue considerada como una opción viable para subsanar las crisis recurrentes originadas por las políticas adoptadas hasta la década de los setentas. Para los neoliberales el estado de bienestar representaba un obstáculo para impulsar el

<sup>7</sup> Ernesto Carrillo Barroso, Cambio Político y Gobernabilidad. "La modernización de las administraciones públicas ante la integración Europea". Pág.- 12

<sup>8</sup> Dr. José Juan Sánchez González, "Empresas Públicas y Privatización en México", material de apoyo de la materia empresas públicas, pág. 51-53

crecimiento económico del país, por lo cual se debía reestructurar el Estado por medio de la cesión de derechos de varias empresas públicas a la esfera privada.

El estado de bienestar tenía como principal fórmula la de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos traducidas en forma de prestaciones y empleo lo que traería consigo una solución a las contradicciones sociales que se pudieran presentar; el estado de bienestar tuvo como principal instrumento a la empresa pública que se pensó era la solución al problema de la política económica y el desempleo.

Respuesta a la crisis originada por el estado de bienestar fue el estado neoliberal cuya definición es "aquel estado promotor de la economía (no interventor), que mediante sus acciones favorece al mercado libre, a la propiedad privada, y a la acumulación del capital, en detrimento de las políticas intervencionistas estatales y que tiene como políticas fundamentales la privatización de las empresas públicas, la desregulación, el desmantelamiento del estado de bienestar, el redimensionamiento del aparato estatal, el fin del corporativismo social; y en lo económico, la implementación de políticas monetaristas, en un contexto de globalización e interdependencia mundial"<sup>9</sup>

Como podemos observar, el pensamiento neoliberal pregonaba la menor intervención estatal, para ello, la privatización representa la fórmula perfecta para la desestatización de la economía mexicana logrando un gobierno mínimo. En este sentido aquella se define como "la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado. Así, abarca actividades como la venta de empresas propiedad del Estado y la contratación de servicios públicos como contratistas particulares"<sup>10</sup>

La corriente neoliberal plantea que el libre mercado será el medio idóneo para proporcionar altos niveles de bienestar a la población, lo que implica el requerimiento de una economía sin interferencias por parte del Estado, requiere además de la privatización, la desregulación económica, así como recortes al gasto público, desapareciendo en gran medida aquellos servicios que proporcionaba el estado de bienestar, así se sostiene que es más eficiente un Estado expuesto a la competencia que aquel que busca proteger su economía.

El caso del estado mexicano es muy particular, la privatización inició a raíz de la crisis de 1982 y está enmarcado bajo las presiones de los organismos internacionales como son el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), ambos organismos sumamente poderosos que ofrecen créditos sobre todo a países en vías de desarrollo a cambio de que los mismos pongan en práctica ciertas políticas económicas como la desregulación, la apertura

---

<sup>9</sup> Ibidem, pág. 29

<sup>10</sup> Ibidem, pág. 50

económica, los recortes al gasto público y descentralización, todo enmarcado en el ámbito de la globalización económica.

El signo más evidente del advenimiento de la privatización fue en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, después de varias décadas de contar con un estado promotor y empleador, la mayor parte de las entidades públicas pasaron a manos privadas con lo cual iniciaba el proceso de extinción del estado empresario; Miguel de la Madrid llevó a cabo la privatización en etapas, "la primera ocurrida en diciembre de 1982 a enero de 1985, la segunda de febrero de 1985 a noviembre de 1987, y la tercera de diciembre de 1987 a agosto de 1988"<sup>11</sup>, para esa administración era urgente privatizar para restaurar la confianza de la inversión extranjera y la de los empresarios.

Antes de Miguel de la Madrid, el sector público estaba conformado por 1155 entidades, en la primera etapa de privatización se liquidaron, fusionaron, se transfirieron o vendieron varias empresas entre las cuales se encontraban ramos no estratégicos como la industria automotriz, siderúrgica y pesquera.

En la segunda etapa el proceso de privatización fue mayor, casi el triple de lo que fue en la primera, entre las empresas privatizadas estuvieron las de transporte, agropecuarias, desarrollo turístico, esparcimiento, minería, textil, forestal, metalúrgica, educativa, refrescos, servicios de comunicación, por último; en la tercera etapa se privatizaron empresas como la azucarera, automotriz comercio, silvícola, seguros bienes muebles inmuebles, farmacéutica, editorial, entre otros. De tal forma que se redujo en gran parte la participación estatal.

Carlos Salinas continuó con el proceso en 1991 transfiriendo a empresarios vía venta por debajo de su valor real, las empresas del Estado, en cuyo fin de adelgazamiento no importó si tenían la experiencia o no; lo cual resultó en algunos casos: bancos y carreteras, desastroso para la economía del país. En ese afán de cumplir al pie de la letra los dictados de organismos financieros de los Estados Unidos, se creó la Unidad de Desincorporación dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se abrieron las puertas para que participara el sector social en la compra de empresas estatales, lo cual fue meramente simbólico.

Durante los dos grandes procesos de privatización del salinismo no sólo entraron en los paquetes empresas estratégicas como: Fertilizantes Mexicanos, Altos Hornos de México, Teléfonos de México, La Conasupo y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas, S.A.", sino todas aquellas que sentían parte ajena a un estado sin fronteras; el neoliberalismo iba en ascenso como la espuma, cuyo final, en el adelgazamiento no puede concretar Ernesto Zedillo y pugna por concluir Vicente Fox.

<sup>11</sup> Ibidem, pág. 107

En la privatización era evidente que también se buscaba dismantlar sindicatos, enviar a la calle a personal experimentado, aunque en algunos casos como Telmex, la planta de personal siguió trabajando bajo nuevas reglas que permitieron impulsar su involucramiento y conseguir hacerla una empresa exitosa aunque no siempre la adquisición de empresas fue afortunada, en cientos de casos se evidenció la impericia de los beneficiarios integrantes de esos grupos selectos pro-salinistas; cuyo fracaso está pagando el pueblo de México. Con la privatización se concentró la riqueza en unos cuantos a cambio de una pobreza mayor.

### **1.2.4 La dinámica del mercado**

Por el contexto de la globalización la teoría del libre mercado toma un papel preponderante, plantea una economía sin interferencias, lo que propiciaría un clima más eficiente y en el cual el Estado adopta y readecúa sus sistemas a esta lógica mundial, entendiéndose su papel como promotor de la y en la globalización.

En este sentido, redefiniendo su papel, buscará una economía sin fronteras, propiciando la competencia, vías de mayor riqueza y poder entre las naciones. Sin embargo; debemos estar concientes de que no se puede dejar todo al arbitrio de las fuerzas del mercado, siendo éste un sitio común para llevar a cabo intercambio de bienes y servicios lo que lo convierte en una institución de índole pública, el Estado debe estar regulando constantemente sus acciones, para tal efecto debe vigilar que las fuerzas del mercado no sobrepasen los límites imponiendo reglas y normas y evitar con esto la anarquía en la cual la sociedad sería la única perjudicada.

Por otra parte debemos poner mucho énfasis en la necesidad de la reestructuración de los sistemas del Estado puesto que con esa dinámica mercantil, la tecnología y los mercados virtuales en los que bastan solo unas cuantas máquinas y teléfonos pueden afectar seriamente las fuentes de empleo de la sociedad y no hablemos ahora solo de la mexicana, sino que estamos ante la presencia de una mayor escasez de fuentes de trabajo a nivel mundial.

Por ello, la dinámica del mercado tiene que responder a las necesidades del Estado, a la vez que este último necesita del primero, no podemos olvidar que si bien el mercado no está sujeto estrictamente a la voluntad del Estado, si debe acatar las reglas que éste le impone.

Es importante que el Estado y las instituciones gubernamentales cumplan con su cometido de proporcionar bienestar a la sociedad, no se puede permitir que unas cuantas economías privadas dominen a países enteros y que por otro lado el

trabajo quede sometido al arbitrio de las decisiones de un grupo de hombres o instituciones que detentan el poder que les proporciona la riqueza.

Por otra parte, si el mercado no es regulado puede caer en contradicciones y ocasionar serios conflictos entre los particulares y los mismos ciudadanos que pretenden satisfacer sus necesidades con los bienes y servicios que les proporcionan, por lo tanto se ven obligados a seguir con la normatividad impuesta por el Estado; asimismo el mercado existe a partir del Estado puesto que es quien realiza una serie de actividades para que el primero pueda desenvolverse. "La nueva relación del Estado y el mercado no es de antinomia, sino de apoyo, colaboración y de limitación clara de actividades. El Estado participa en el mercado mediante el pago de sueldos y salarios a su personal, produciendo y distribuyendo bienes y servicios, supervisando revisiones contractuales, importando y exportando bienes y mercancías, invirtiendo en mega proyectos, alentando polos de desarrollo, construyendo estructura física alentando la investigación científica y tecnológica".<sup>12</sup>

A diferencia del Estado, el mercado busca la eficiencia y las ganancias por ello su énfasis en la competitividad, es una lucha entre particulares por ganar terreno en el campo económico y de satisfacción de los ciudadanos, todo ello para su beneficio personal, el Estado, en cambio sustentado en sus valores de democracia social, busca la satisfacción y bienestar únicamente de la población general sin ánimo de lucrar con la vida de los mismos. Quizá esta sea la única diferencia en cuanto a ambas instituciones que dependen entre sí y las cuales persiguen también un mismo fin que es la satisfacción del ciudadano.

---

<sup>12</sup> Ricardo Uvalle Borriones, "Las Transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea", Pág. 47

## CAPITULO II LAS ACCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

### 2.1 MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

#### 2.1.1 Principales directrices de la modernización administrativa

- Dirección General del Servicio Civil (1983)

En un marco de modernización administrativa y libre mercado las administraciones se vuelven más complejas y requieren estar más preparadas, por ello la preocupación de los últimos gobiernos mexicanos a partir de Miguel de la Madrid, de buscar la manera de hacer frente a la situaciones cambiantes, tal como quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el cual Miguel de la Madrid Hurtado demostró su preocupación por las condiciones en las que se encontraba la administración pública y sobre todo del personal que la integraba, se mencionaba que se hacía necesario garantizar la estabilidad y seguridad del empleado público, así como fomentarle la vocación de servicio.

Para lograr este objetivo se creó la Dirección General del Servicio Civil en enero de 1983, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Servicio Civil se componía de tres etapas: el pre-empleo (reclutamiento y selección de personal), el empleo (nombramiento o contratación, inducción, capacitación, desarrollo, promoción) y el Post-empleo (baja, jubilación, pensiones) además de la elaboración de un catálogo de puestos, tabuladores de sueldos y la modernización en el establecimiento del escalafón funcional, y finalmente la capacitación como punto medular .

Como un instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo para la instauración del servicio civil de carrera, se creó la *Comisión Intersecretarial del Servicio Civil*, la cual quedó integrada por los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto (quien la presidía), de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, así como el Secretario General de la Federación del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado.

Dicha comisión era la encargada de promover ante las dependencias y entidades de la administración federal la realización de programas acerca del servicio civil; asimismo, establecer mecanismos de participación con los gobiernos **estatales y municipales** para la implantación del servicio civil, así como asesoría en la materia para los mismos.

Debía integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del servicio.

- El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP, 1996)

El PROMAP reconoce la necesidad de que la administración pública se replantee cómo "mejorar su cobertura, calidad y efectividad, específicamente en términos de costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento, así como lograr la flexibilidad, definir los campos en que se deben promover incentivos a la actividad de los particulares con el fin de lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes."<sup>13</sup>

El gobierno de Ernesto Zedillo consideró al PROMAP como la punta de lanza para modernizar la función pública, circunstancia que favorecería las situaciones cambiantes del México contemporáneo; asimismo se consideró que "la modernización de la administración pública debía ser el factor coadyuvante para impulsar el desarrollo económico, político y social del país."<sup>14</sup>

En esta tarea se pretendió que todas las dependencias y entidades de la administración pública federal elaboraran sus propios programas de modernización, los cuales deberían estar en sintonía con los subprogramas y líneas de acción del PROMAP a fin de hacerle frente a la integración de México en la economía mundial, lo cual le exigía mayor eficacia y eficiencia en su mercado y sus procesos productivos, en este sentido el gobierno mexicano se vio en la necesidad de impulsar la desregulación y la simplificación administrativa, todo ello obligó al gobierno federal a buscar un cambio en la manera de administrar y prestar los servicios públicos.

La elaboración del PROMAP, se hizo en coordinación con las diferentes dependencias del gobierno, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la amplia participación de la sociedad en un foro de consulta popular acerca de la modernización de la Administración Pública Federal, el resultado fue un diagnóstico general que a su vez representaba áreas de oportunidad:

1. limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental
2. centralismo
3. deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno

<sup>13</sup> D.O.F. 28 de mayo de 1996, pág. 52

<sup>14</sup> Ibidem, pág. 50

4. *carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.*

Estos a su vez se transformaron en cuatro Subprogramas los cuales buscarían cumplir con los objetivos propuestos.

1. participación y atención ciudadana.
2. descentralización y/o desconcentración administrativa.
3. medición y evaluación de la gestión pública.
4. *dignificación, profesionalización y ética del servidor público.*

La *carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos*, es el punto que interesa al presente trabajo y nos permite comprender que efectivamente, en el "desarrollo administrativo del sector público, el objetivo central de la transformación son los recursos humanos"<sup>15</sup>, la razón es muy clara, el elemento humano es el encargado de manipular los recursos financieros, tecnológicos, materiales y de información, es quien mueve las organizaciones y por ende debería ser factor de atención prioritaria

Este programa se llevó a cabo en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de esta forma se implementaron diversos indicadores de gestión para medir el desempeño, la eficacia y eficiencia de los programas acciones y servicios prestados, se establecieron estándares de calidad en los servicios y la atención al público, formas de simplificación en el tiempo de respuesta, y la *evaluación de conocimientos y habilidades de servidores públicos en áreas específicas.*

La Secretaría de la Contraloría fué la encargada de elaborar las guías para establecer los estándares mínimos de calidad, de indicadores para la medición del desempeño y resultados, asimismo darle seguimiento a la efectividad o no de los programas.

Para llegar a la dignificación y profesionalización del servidor público era necesario partir de la idea de que el trabajador debe encontrar en su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia la forma de alcanzar su propia realización.

Se propuso "promover el establecimiento de un sistema de reconocimientos o estímulos económicos ligados directamente a la productividad y al desempeño, un sistema integral de desarrollo de recursos humanos, en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública, establecer mecanismos para seleccionar a los prospectos de entre los cuales habrán de ocuparse las vacantes con base en perfiles, méritos y calificaciones demostradas."<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Ibidem, Pág. 60

<sup>16</sup> Ibidem, Pág. 75

Los objetivos perseguidos en este ambicioso programa fueron:<sup>17</sup>

1. contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo
2. impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Se mencionan tres etapas que se refieren a la inicial que implica que una vez que se hace la selección se debe dar la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos, la etapa de desarrollo; que comprende el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de conocimientos y habilidades necesarios para su desarrollo y la evaluación del servidor público a partir de la cual se determine su permanencia, crecimiento y promoción; y la etapa final que se refiere a la conclusión y el retiro digno del servicio público.

Dentro de las líneas de acción se establecieron aquellos que se referían al proceso y sistemas de selección, la actualización de conocimientos y habilidades, para ello, las dependencias y entidades tenían que emprender acciones de capacitación para proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren los diversos puestos, a dotarlos de las capacidades y actitudes que demanda el nuevo enfoque de calidad en la atención a la población, ello con el objeto de una evaluación periódica como una forma para garantizar el adecuado nivel de desempeño del servidor público, se habló del fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público, también se contempló el establecimiento del Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos; el sistema electrónico estaba en línea con las dependencias y entidades de la administración pública.

- Modelo del Servicio Civil Federal (SHCP) 1995-2000

Para dar cumplimiento a una de las líneas del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, y previamente demostrada la preocupación de las últimas administraciones para contar con un Servicio Civil de Carrera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se dieron a la tarea de realizar un diagnóstico acerca del estado que guarda la administración pública tanto

<sup>17</sup> Ibidem, pág. 69

centralizada como paraestatal, resultado de ello fue el Modelo del Servicio Civil Federal que a continuación presentaremos, no sin antes entender qué es el Servicio Civil de Carrera.

El Servicio Civil es "la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente; con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos".<sup>18</sup>

"Para las Naciones Unidas, se considera el Servicio Civil de Carrera para designar el grupo de funcionarios y empleados no políticos; un servicio de carrera es el cuerpo no político permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración."<sup>19</sup>

Considerando que el Servicio civil de carrera busca la profesionalización del servidor público se hace necesario "rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catálogo funcional de la administración pública que ya no esté fincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño. Un sistema de reclutamiento que además tendría que ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria hacia el conjunto de la sociedad mexicana, de modo que los puestos dependan del examen abierto para quienes deseen hacer carrera en el servicio público profesional. Y mediante procedimientos tan claros y transparentes que resulte realmente imposible medrar con los concursos de selección a favor de intereses políticos personales"<sup>20</sup>.

Sin embargo se deberá hacer una revaloración de los puestos de confianza que por su naturaleza deben seguir la línea de designación, el resto debe ser por méritos y oposición.

Papel muy importante en el sistema de Servicio Civil de Carrera es la evaluación del desempeño, ya que con base en ello será posible seleccionar al personal más apto para ocupar puestos de mayor responsabilidad, con esto se estará estimulando al empleado y beneficiando a la institución, con base en esta evaluación también se buscarán las recompensas, pero igual importancia tiene el reclutamiento y la selección de personal, sistemas que permitirán contar con servidores públicos aptos para el puesto vacante.

<sup>18</sup> "El Servicio Civil de Carrera Municipal" Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, pág. 24 abril-septiembre de 1984.

<sup>19</sup> Ibidem, pág. 106

<sup>20</sup> Ibidem, pág. 30

“Los Estados modernos se precian de la calidad de sus servicios, en función de la calidad de sus funcionarios”<sup>21</sup> y esto se logrará en la medida en que existan reglas que permitan el “acceso de los aspirantes al servicio público contando con la preparación adecuada, ganarse los puestos y ascensos a través de un sistema regido por el mérito, facilitar que la función sea evaluada periódicamente, permitir que la experiencia acumulada pueda ser aprovechada más allá de los cambios sexenales y cobijar la seguridad laboral para poder aprovechar el potencial creativo y propositivo de los funcionarios públicos”.<sup>22</sup>

Es importante mencionar que todas estas acciones se insertan en el programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, impulsado por el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, enfocamos que se planteó la necesidad de crear sistemas de profesionalización en las áreas administrativas y principalmente aquellas que tuvieran que ver directamente con la atención al público y de esta manera se tuvieran resultados más perceptibles los cuales permitieran medir los resultados con base en el grado de satisfacción de los usuarios del servicio público, esto representaría el primer paso para extender la propagación del mencionado sistema.

- Modelo del Servicio Federal

Una de las principales directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, expresada en el PROMAP, fue la modernización administrativa, vía el Servicio Civil de Carrera; para ello se creó la Unidad del Servicio Civil, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta Unidad hizo un diagnóstico de la situación de la administración pública mexicana y se dio a la tarea de estudiar esquemas de modelos de servicio civil de carrera de otros países, tales como Costa Rica, Estados Unidos y Francia, así como el análisis de algunos modelos de dependencias mexicanas, como INEGI, la Procuraduría Agraria, el Servicio Exterior Mexicano y el IFE, con base en ello se elaboró un modelo propio de servicio civil federal.

El Modelo del Servicio Civil Federal pretendió un redimensionamiento de la administración pública, sobre todo de ahorro presupuestal, recordemos que la crisis financiera de 1995, dejó a la nación mexicana en un punto en el cual se hacía urgente tomar medidas drásticas que permitieran el ahorro y la recuperación.

<sup>21</sup> Ibidem, pág. 48

<sup>22</sup> Ibidem, pág. 62. Intervención del Lic. Octavio López Presa, Subsecretario de Contraloría Social y Atención Ciudadana de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en la inauguración del Foro Nacional: la Profesionalización del Servicio Público” del 9 al 11 de septiembre de 1996.

En este sentido, aparte de la modernización que se planteó, tendría que venir acompañada con medidas que permitieran lograr el objetivo planteado, aunque algunas de estas acciones no tuvieron resultados satisfactorios; sin embargo el mérito era la decisión que se tenía para lograr un cambio en la administración pública buscando en la medida de lo posible no afectar a los servidores públicos tal como lo denotan las acciones que a continuación mencionaremos.

1. Se pretendió reducir la plantilla de personal que integraba la administración pública federal por medio de la renuncia voluntaria no sin antes proporcionarle las herramientas necesarias para que tuviera la oportunidad de insertarse en el mercado laboral por ejemplo, adiestramiento y apoyos económicos. Esta medida reduciría el universo del personal federal con antigüedad en el servicio, dando la posibilidad de incrementar los salarios al personal que quedaba y además contribuiría a estimular la productividad y reducir los costos de implantación del servicio civil de carrera.
2. Se elaboró un Tabulador de Puestos de Alto Nivel de Responsabilidad (TPANR), el cual permitiría reconocer y estimular a aquellos servidores públicos que por la naturaleza de sus funciones requiriera mayor responsabilidad, con base en ello se tendría mayor criterio para un incremento salarial sin necesidad de cambiar de nivel jerárquico; sin embargo en el mismo documento se reconoce que este tabulador tuvo poco éxito ya que pocas dependencias tenían suficientes recursos para incrementar los salarios.
3. Se crearon puestos ocupacionales, es decir, la gente que ocupaba estos tendría actividades definidas y concretas lo que implicaría mejor salario y sin la necesidad de conformar una estructura orgánica.
4. En 1995, la Unidad de Servicio Civil emitió la Norma para la Aplicación de Estímulos por Productividad, Eficiencia y Calidad que establecía los límites máximos de ingreso mensual para las servidores públicos de acuerdo con su nivel jerárquico, también se estableció que los ingresos por concepto de estímulos serían gravables, esta fue una forma de eliminar la inequidad existente entre la administración pública federal centralizada y la paraestatal.
5. Especial interés se le dio a las prestaciones para los empleados, por primera vez a los funcionarios se les otorgó el beneficio del Seguro de Gastos Médicos Mayores y de separación individualizada, esta prestación se hizo extensiva hasta los jefes de departamento; hasta 1994 solo cubría el 60% del total y a partir de 1996 el seguro fue cubierto en su totalidad por el gobierno federal, teniéndose también la posibilidad de asegurar a sus descendientes directos por un costo mínimo.
6. En 1998 se creó un seguro para fomentar el ahorro de los servidores públicos, en el que los trabajadores tenían la opción de aportar 2, 4 o hasta 5% de su salario y un porcentaje igual sería aportado por el gobierno, aunque a partir del 2000 se incrementó hasta un 10%, este seguro

pretendía dar mayor seguridad al funcionario en el momento de dejar su cargo en la administración.

7. En 1999 se incorporó una disposición para sustituir los contratos por honorarios por plazas presupuestales, siempre y cuando fueran justificados, lo cual contribuyó a darle sustento jurídico a los servidores y se le dio la certidumbre y equidad en sus ingresos, prestaciones económicas y de seguridad social.
8. Se estableció el Sistema de Control de Honorarios, lo que permitió identificar la plantilla de servidores públicos por honorarios y estar en posibilidad de conocer sus percepciones, la fuente de financiamiento y el tipo de actividad que desarrollaba en cada dependencia o entidad.

Es importante destacar que el principal objetivo de la administración de Ernesto Zedillo, fue contar con un sistema de compensación moderno que estuviera acorde con las tendencias existentes entre los países miembros de la OCDE, y al mismo tiempo diera certeza, transparencia y legalidad a los sueldos y prestaciones de que gozan los servidores públicos de mando.

Por otra parte para que la normatividad no fuera impuesta por la Unidad de Servicio Civil, se convocó a un representante por dependencia a fin de hacer un diagnóstico de la situación de la administración pública federal en cuanto a recursos humanos y presupuesto, así se conformó en 1995 el Comité Consultivo de Normatividad de la Administración Pública Federal.

El Comité a su vez se subdividió en cuatro Subcomités:

1. Subcomité de Modernización de Estructuras Organizacionales y Ocupacionales.
2. *Subcomité de Administración y Desarrollo de Personal.*
3. Subcomité de Formulación del Presupuesto de Servicios Personales.
4. *Subcomité del Servicio Civil.*

Los Subcomités estaban integrados por los titulares de las direcciones generales del personal, programación, organización y presupuesto de cada dependencia. Producto de este comité fueron las bases para establecer el servicio civil como son la valuación de puestos, evaluación del desempeño, sueldos y prestaciones.

El ya mencionado *servicio civil del gobierno federal* estaba compuesto básicamente por:

1. *Reclutamiento*: atraer al personal idóneo para ocupar el cargo público buscando reclutar a aspirantes tanto de instituciones públicas, como de privadas, sin importar sexo, religión o preferencias políticas
2. *Selección e ingreso*: aplicación de los exámenes convenientes para determinar si es apto para ocupar el cargo, estas pruebas se referían al

grado de conocimientos, exámenes de conducta, y finalmente corroboración acerca de la veracidad de los datos proporcionados por el mismo. Concluida esta etapa, el aspirante tendría que prestar sus servicios por un lapso de tiempo en el cual todavía no podría contar con el nombramiento hasta que demostrara su capacidad.

3. *Desarrollo del Servidor público de carrera:* implicaba que el servidor público tuviera la oportunidad de acceder no sólo a conocimientos relativos a sus actividades, sino adquirir aquellos que le permitiera en un futuro aspirar a situaciones más gratificantes, lo que también llevaría implícita la promoción y compensación para el buen desempeño.
4. *Sistema de Compensación:* sistema fundamental, ya que había que buscar la forma de recompensar a los servidores públicos que se encontraban por encima del nivel satisfactorio, es decir que cumplieran con sus responsabilidades dándole un valor agregado.
5. *Sistema de evaluación del desempeño:* se encontraba estrechamente relacionado con el sistema de compensación en vista de que se evaluaría al servidor público en cuanto a su desempeño y daría pauta a que compitiera para obtener un ascenso, también permitiría reconocer qué necesidades de capacitación requieren los empleados. La evaluación del desempeño se haría en función de la capacidad que el empleado tuviera a la adaptación a los cambios, su actitud, iniciativa, cooperación, responsabilidad, también se consideraría que se apegara a los procedimientos establecidos, que lograra mejoras en el servicio y por supuesto el cumplimiento de los objetivos.
6. *Sistema de Valuación de Puestos:* buscaría medir el valor que representa cada puesto, el nivel de responsabilidad y esfuerzo tanto físico como mental para con ello determinar el nivel salarial y por otra parte buscar que estos criterios sean congruentes con los de otras dependencias y en el mercado laboral.
7. *Capacitación:* se buscaría el perfeccionamiento de las habilidades del empleado para buscar otras posiciones dentro de la organización.
8. *Educación formal:* se refiere al apoyo institucional que un servidor público debiera recibir para poder continuar con sus estudios académicos o mayor preparación y desarrollo profesional asistiendo a seminarios, diplomados y conferencias.
9. *Promoción:* con ella el servidor público podría concursar para acceder a otras posiciones, se establecía que el empleado no debía permanecer en el puesto por más de 7 años, de ser así su puesto sería sometido a concurso en el que el servidor que ocupa ese puesto podría participar.
10. *Separación del Servicio Civil:* El Servicio Civil planteaba la posibilidad de que se indemnizara al trabajador cuando la separación del servicio fuera por causa ajena a su desempeño, cuando fuera reemplazado por un persona de libre designación o cuando después de 7 años hubiera participado en el concurso con resultado negativos.
11. *Bolsa de Trabajo:* el Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARH) contendría una bolsa de trabajo en donde el servidor público interno tendría alguna ventaja sobre los concursantes externos.

12. *Fondo de separación*: a fin de que el servidor público tuviera respaldo económico después de dejar el puesto, este fondo como ya se mencionó anteriormente se constituiría por aportaciones mensuales del 5% por parte del gobierno Federal y un 5% por parte del servidor público, aunque más tarde se incrementó el porcentaje.

- Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARH)

El sistema era una base de datos en el cual estaba concentrada la información de partidas presupuestales, de estructuras organizacionales e historial de cada servidor público, incluía la escolaridad y la trayectoria profesional, el sistema permitiría detectar posibles desviaciones ya que todos los datos, tanto de estructura organizacional, como del historial del servidor público y por supuesto en cuanto al pago de nómina deberían ser coincidentes.

El contar con este sistema no implicaba que la Unidad de Servicio Civil fuera la única que estuviera en posibilidad de consultar los datos arrojados por éste ya que podía ser consultado por aquellas dependencias que formaran parte del mismo, de esta forma la responsabilidad de estar actualizando constantemente la base era de todos, con ello se evitaba que la información se concentrara en unas solas manos y se pudiera hacer mal uso de ella, además se estaba conciente de que la información no tiene más función que la retroalimentación constante para mejorar en todos los aspectos en los cuales se detectaran fallas.

- Iniciativa de Ley de Profesionalización y Evaluación del Desarrollo de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada (1988).

Esta iniciativa de ley de servicio civil de carrera, a pesar de que no fue discutida siquiera en el Congreso de la Unión, sirvió como antecedente a la recién aprobada Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Algunos puntos que se manejan son coincidentes, por ello planteo la necesidad de hacer mención de este proyecto.

En esta iniciativa de ley se establecían los derechos, obligaciones y reglas a seguir durante la permanencia en el servicio civil y se dividía en seis títulos: *de la clasificación de puestos y servidores públicos, del Servicio Civil Federal, de los derechos y obligaciones de los servidores públicos, del sistema de compensación y de las prescripciones, del tribunal de Conciliación y Arbitraje, de las Sanciones y del Procedimiento*

La iniciativa incluía la instrumentación de un catálogo de puestos y tabulador de sueldos tanto de los servidores civiles como los de libre designación, establecía las bases del reclutamiento, de la selección, del nombramiento e ingreso, de la evaluación del desempeño, de la capacitación y educación formal, de las promociones, de la separación de los servidores públicos y del fondo de separación.

Establecía las condiciones del servicio, los derechos, las obligaciones y las remuneraciones y prestaciones.

En esta Iniciativa de ley se establecía la conformación de una comisión integrada por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003)

En la administración de Vicente Fox fue aprobada la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, la que tiene por objetivo garantizar las oportunidades de ingreso a la administración pública a gente con capacidad y vocación de servicio, con lineamientos que se basen en la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la imparcialidad, la equidad y la competencia.

El servicio civil de carrera aplicará a los directores generales, directores de área, subdirectores de área, jefes de departamento y enlaces, asimismo existirán criterios generales para la determinación de cargos de libre designación quienes también estarán sujetos a procedimientos de evaluación del desempeño, no así de reclutamiento y selección. Se establece que los servidores de base podrán ingresar al servicio civil siempre y cuando cuenten con licencia o se separen de su plaza.

Los servidores públicos de carrera gozarán de estabilidad y permanencia siempre y cuando cumplan con sus obligaciones y aprueben los exámenes de evaluación, para ello tendrán derecho a recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones, además de becas para continuar con su desarrollo profesional y en caso de ser despedido injustificadamente deberá recibir una indemnización .

El sistema del servicio civil se conforma por los subsistemas de planeación de recursos humanos, de ingreso, de desarrollo profesional, de capacitación y certificación de capacidades, de evaluación del desempeño, de la separación y del control y evaluación.

Cuenta con un registro único del servicio profesional de carrera que es un padrón con información básica y técnica en materia de recursos humanos, este sistema se establece a fin de apoyar el desarrollo del servidor público, por lo tanto tendrá que actualizarse permanentemente para seguir con la evaluación del servidor público.

Los comités técnicos de profesionalización y selección tienen la función de implementar, operar y evaluar el sistema al interior de la misma así como planear, formular estrategias y análisis prospectivos para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias.

- El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

En el Plan Nacional de Desarrollo se establece la necesidad de un gobierno diferente, responsable, honesto, que sepa rendir cuentas ante la ciudadanía, un gobierno de calidad total en el cual la satisfacción de las necesidades y las expectativas de la sociedad sean el centro de atención así como la eficacia y eficiencia en todos y cada uno de los servicios que el gobierno presta a la ciudadanía sean prioritarios. Un enfoque de calidad total en el que la innovación conciba nuevas formas de hacer las cosas y que por otra parte se mejoren y optimicen los que han funcionado bien con su consecuente valor agregado.

Al ser este un objetivo rector para el desarrollo del país, también se hace indispensable mirar hacia el interior de las organizaciones gubernamentales; prestar mayor atención a los servidores públicos los cuales requieren con urgencia un sistema de estímulos y recompensas, requieren de la oportunidad de desarrollarse de manera integral para ser mejores. En este sentido, el gobierno pretende seguir ciertas acciones dirigidas a promover la premiación y el reconocimiento de los servidores honestos y eficaces, pensemos que de nada sirve una persona que es sumamente honesta pero que no tiene la capacidad de hacer las cosas eficientemente.

El Plan Nacional establece la necesidad de actuar con base en indicadores de desempeño a fin de detectar las posibles deficiencias en los programas, ello generaría confianza por parte de la ciudadanía la cual podría denunciar el abuso del poder y la mala administración de las instituciones públicas lo que significa la exigencia de mejores servidores públicos.

En este sentido la innovación es la punta de lanza para iniciar un cambio en el sistema burocrático, esta innovación que permite reemplazar los viejos sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, que involucren a la sociedad con la llegada del cambio, por el emplazamiento de viejos paradigmas y por supuesto un cambio de cultura.

En el Plan Nacional de Desarrollo se percibe un gobierno preocupado por el bienestar de la sociedad y el de los servidores públicos quienes son los más indicados para llevar a cabo los objetivos del gobierno; por ello se busca la manera de formar servidores públicos profesionales, empezando por el que encabeza el gobierno Federal, se requieren de líderes con visión futurista pero sin olvidar el bienestar social, no olvidando nunca el factor humano.

Como podemos observar el PROMAP, el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2003 y la ley del Servicio Civil de Carrera son documentos rectores para la modernización de la administración pública y con ello del personal que la integra.

### **2.1.2 Gerencia pública y planeación estratégica**

Modelos como la gerencia pública y la planeación estratégica han sido aplicados en instituciones gubernamentales, en Estados Unidos se puso en marcha un programa denominado "Reinventing Government" durante el gobierno de Bill Clinton, el cual tuvo un gran éxito, el modelo se caracterizó por tomar lineamientos considerados como exclusivos de la iniciativa privada con una clara orientación al cliente y al mercado.

Conceptos como la calidad, la productividad, la competencia, la medición de resultados, la delegación de autoridad, la desburocratización, descentralización y desconcentración administrativa fueron incorporados al ámbito gubernamental, de tal manera que se tomaron acciones para revisar el desempeño tenido hasta ese momento con ayuda de líderes de empresas y funcionarios.

El resultado fue el recorte a la burocracia y a la reglamentación, teniendo un enfoque al cliente como prioridad, se le dio seguimiento a sus necesidades y se desarrollaron medidas para atenderlas, para ello el uso de la tecnología fue fundamental. Las áreas en las que se concentraron por tener mayor impacto fueron agricultura, comercio, educación, salud, justicia, trabajo y hacienda.

En México, ya se han planteado modelos administrativos con planeación estratégica, recordemos que el PROMAP establecía entre sus lineamientos la utilización de esta herramienta para mejorar la administración federal, estatal y municipal, poniendo énfasis en mejorar la capacidad de respuesta y la satisfacción de los requerimientos del cliente, buscando la mejora continua en cada uno de sus procesos procurando contar con un sistema de evaluación y medición de resultados.

Petróleos Mexicanos (PEMEX) es la empresa paraestatal que incorpora la planeación estratégica en sus procesos, ha determinado con exactitud la misión,

visión y valores de PEMEX PETROQUÍMICA así como de sus fortalezas y debilidades.

Algunas otras dependencias aplican en sus procesos *modelos de calidad* como las Secretarías de Agricultura, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social; Nacional Financiera, el Sistema de Administración Tributaria (SAT), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Procuraduría General de la República (PGR), La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la de la Función Pública, quienes han sido premiadas por su grado de eficacia y eficiencia en su proceder, ellos integran en sus procedimientos programas de calidad y planeación estratégica.

Es el "*Programa para la Innovación y Calidad Gubernamental* guía a seguir para la modernización de las dependencias de la administración pública. Este programa tiene como lineamientos construir un gobierno inteligente y de calidad total basándose en la aplicación de herramientas como la norma Iso 9000, just in time y on line service, dejando atrás el paradigma de "control" para sustituirlo por la "innovación".

La aplicación de este modelo en la administración pública será con un enfoque estratégico y compromiso de capital político, tiempo y recursos para lograr una ventaja competitiva comparativa y sostenible a largo plazo.

Los ejemplos aquí expuestos nos dan muestra de que sí se pueden aplicar estrategias del sector privado en el sector público siempre y cuando se adecúen a las exigencias del sector público y tomando en cuenta sus singulares características.

Los esfuerzos que se llevan a cabo a nivel federal y que están teniendo resultados positivos, pueden ser tomados para ser aplicados en el municipio, solo hace falta un poco de voluntad política y mayor preparación de los cuadros directivos municipales para iniciar nuevos programas, ello además de la búsqueda de la continuidad de los buenos proyectos independientemente de las diferencias políticas que se puedan tener, recordemos que el período de gobierno de los ayuntamientos es solo de tres años, ello representa una limitante para aquellos proyectos que requieren de mayor tiempo, sin olvidar la falta de presupuesto.

Para lograr la modernización de la administración municipal se necesita la voluntad de todo el conjunto de servidores públicos que sostiene el aparato administrativo municipal; asimismo también se logrará en la medida en que los ciudadanos estén dispuestos a participar y a actuar de manera positiva.

Pues bien, bajo estas políticas de modernización desde la perspectiva tecnológica, pasando por cuestiones ideológicas, económicas e internacionales es que la administración pública debe actuar, considerando por supuesto, los cambios tecnológicos y las nuevas técnicas de gestión, pero sin olvidar que la modernización implica también cambios de valores y actitudes, sin ello no será posible.

Si *"la modernización, es concebida como un conjunto de acciones encaminadas a la dirección del cambio."*<sup>23</sup> y la calidad con el *"cumplimiento de los requisitos"* enfoquémonos entonces a tomar acciones que se dirijan a cambiar aquellas situaciones que son indeseables y que no aportan a la administración pública más que descrédito, intentemos cumplir con el requisito de los servicios, cumpliendo a cabalidad la satisfacción de los clientes / ciudadanos.

La calidad y la modernización en la administración pública implica superar la complejidad ideológica, política y económica que envuelva a la administración pública, en estas organizaciones se interactúa con diversos entornos y dinámicas, pero esto no puede representar una barrera para la búsqueda de mejores servidores públicos que sean capaces de brindar excelentes servicios, sin dejar de considerar el rendimiento de los recursos disponibles, (capital, materiales, ideas, procesos), sólo así se podrá hablar de mayor eficacia y eficiencia, al mismo tiempo que se estaría considerando la competitividad tanto interna (esfuerzo de superación), como externa (logros de la organización en un contexto de mercado o del medio ambiente).

Concluiremos citando *"cuando se desea poner en práctica algo nuevo, el principal enemigo de este esfuerzo se hallará dentro de la propia empresa y dentro de la propia persona. Si no se puede vencer este enemigo, no habrá progreso". Kaoru Ishikawa.*

---

<sup>23</sup> "Carrillo Barroso Ernesto, "Cambio Político y Gobernabilidad", pág. 4

## **2.2 Descentralización y Federalismo**

### **2.2.1 El papel de la administración estatal**

Si bien es la Federación la que ha iniciado este proceso de apertura hacia el exterior, los Estados y los Municipios se ven obligados a modernizarse en su interior, es decir volvemos a los sistemas y procesos que se llevan a cabo para cumplir con su misión, en este sentido, corresponde a estas dos esferas de gobierno buscar las alternativas para no quedarse al margen de los acontecimientos.

Para los estados y municipios este nuevo entorno puede significar más que un reto, una oportunidad, una oportunidad para concretizar su autonomía y demostrar su capacidad de gestión.

Las administraciones estatales concientes de la importancia que representa como segundo núcleo de gobierno habrán de multiplicar sus esfuerzos para eliminar las rigideces que caracterizan a la administración pública.

La administración estatal contando con la capacidad de gestión y autonomía otorgada por la Federación debe en primera instancia renovar su sistema de administración de recursos humanos a fin de proveerle de la importancia que representa para la consecución de los objetivos institucionales, en este sentido, al capital humano se le debe dotar de capacidad de iniciativa y de responsabilidad, así se propicia su participación activa en los procesos en los cuales ellos son parte medular; asimismo el sistema de administración de recursos financieros deberá aplicarse con eficacia y eficiencia, ello servirá como punto de arranque para absorber los procesos que ya están a la orden del día. Tales transformaciones deben, por supuesto estar estrechamente relacionados con los cambios económicos, políticos y sociales que se están gestando.

En sincronía con el contexto señalado también los municipios mexicanos han respondido de muy diversa manera a los retos y apremios que se inscriben además en la generalización de la Tercera Revolución Tecnológica; de la cual ningún estado nación puede soslayar ni sus impactos ni sus consecuencias, menos aún, en la célula básica en la que descansa la vida democrática de un país como el nuestro, el municipio mexicano se encuentra inmerso en varios procesos que involucran sus políticas de gobierno y administración con sentido de apertura externa, y sobre todo en busca de la congruencia entre las exigencias de la propia ciudadanía y de las presiones del entorno externo del ámbito municipal, entiéndase el ámbito estatal y el federal, mismos que se ven igualmente bajo presión de los organismos internacionales.

En este sentido, la administración estatal debe contribuir al fortalecimiento municipal por ello tiene entre sus obligaciones dar apoyo a los municipios para lograr su desarrollo institucional, así tenemos que debe coadyuvar para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal, la vigorización de la autonomía política mediante la transferencia de funciones y facultades y definir la proporción de los ingresos que corresponde a los municipios en congruencia con el reto de descentralizar y desconcentrar facultades y recursos.

Tiene que impulsar la desconcentración regional, e impulsar la modernización administrativa, recordemos que en el Estado de México ya se han transferido funciones para la prestación del servicio de administración de la red vial urbana secundaria y colectiva, así como la emisión de dictámenes de incorporación e impacto vial para conjuntos habitacionales menores de 60 viviendas y de desarrollos con impacto no significativo. Otro de los rubros en los que se han venido llevado a cabo acciones de descentralización es lo relativo a la administración de parques naturales y de fauna. Esta práctica se ha venido extendiendo en los últimos años, del gobierno federal a los estatales y de éstos a los municipales.

Es evidente la necesidad de que tanto los estados como los municipios tengan un papel clave en el desarrollo nacional, por lo cual les corresponde crear un medio ambiente sano para las finanzas públicas, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos eficientando su proceder, desarrollando una nueva cultura política, modernizando sus procesos, utilizando la tecnología de vanguardia, definiendo ámbitos y responsabilidades para evitar la duplicidad de funciones, racionalidad administrativa y por supuesto, capacitando al capital humano y permitiéndole su pleno desarrollo laboral y personal.

### **2.2.2 Reforma municipal**

El municipio, no siempre fue considerado como célula básica, recordemos que una de las banderas de la lucha revolucionaria fue el reconocimiento del municipio, una vez que el Constituyente de 1917 lo reconoció no significó que se le dotaran de todos los recursos necesarios para su desarrollo, esta esfera gubernamental ha tenido que luchar a pesar de la falta de recursos suficientes para cubrir las necesidades de su entorno y las demandas ciudadanas, esta situación hasta hace poco no era diferente, pero con el correr de los años y la llegada de nuevas corrientes internacionales, el municipio ha luchado aún más para que se le doten de recursos humanos, financieros y tecnológicos mismos que le permitan su desarrollo.

Esta institución se ha vuelto imprescindible para cumplir con las expectativas de los ciudadanos, tan es así que el gobierno federal ha buscado la forma de dotarle de mayores atribuciones y con ello mayores responsabilidades manifestadas en la

reforma al artículo 115 constitucional de 1983 en la cual se transfieren a los estados y municipios recursos y atribuciones para fortalecer su capacidad de acción como ámbito de gobierno más cercano a las necesidades de la población. Estas reformas hicieron referencia a la gestión administrativa, el fortalecimiento de la hacienda pública municipal, además fortalecer en el nivel reglamentario la autonomía municipal.

También se ha legislado para que los ayuntamientos puedan defenderse frente a la decisión estatal de suspender un ayuntamiento, además del enlistamiento de los servicios públicos que estarían a su cargo como son los de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito, todos ellos relacionados directamente a las necesidad de los ciudadanos

Los municipios además deben participar en la formulación de planes de desarrollo regional, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, otorgar licencias y permisos para construcciones entre otros.

Así también el municipio colabora con las restantes esferas de gobierno en cuanto a otras actividades como la cultura política, el registro nacional de población, la prevención y readaptación social, la protección civil, asuntos religiosos y servicios migratorios.

La evolución y el fortalecimiento municipal, no solo es por parte de los gobiernos que administran, también es, gracias a la participación ciudadana que exige, en esta dinámica, los administradores públicos tienen que cumplir, de lo contrario el poder que se adquiere gracias a los mismos ciudadanos se vuelve injustificable, ya hemos tenido una experiencia de este tipo con el Partido Revolucionario Institucional, el cual después de haber permanecido en el poder setenta años, no pudo revertir el resultado de la decisión ciudadana, la cual optó por cambiar de bandera política, buscando la satisfacción de sus necesidades y demostrando su participación en los procesos y decisiones del gobierno.

Al igual que el ámbito estatal, la modernización de la vida municipal no ha permanecido estática, las administraciones municipales han demostrado su capacidad de gestión, y el uso de tecnología de vanguardia que permite tener mayor control sobre sus actividades, así también ha eliminado los retrasos y ha permitido dar mayor rapidez en los trámites que los ciudadanos requieren.

Por otra parte en municipios, la mayoría de ellos industrializados o metropolitanos han ingresado a la dinámica de cambio, por lo cual han adoptado nuevas teorías y las han aplicado a sus procesos, tanto administrativos como de gestión, por ejemplo, la calidad total en algunas de sus actividades como son los de atención al

público los cuales pretenden minimizar el tiempo de respuesta para el ciudadano y maximizar la calidad en la prestación del servicio

Solo resta mencionar que si bien con la transferencia de mayores recursos y atribuciones a los gobiernos locales se impulsa su fortalecimiento, también hay que decir que muchos de los gobiernos municipales no tienen la preparación técnica y administrativa para asumir con eficacia y eficiencia las nuevas responsabilidades y atribuciones, lo que ha provocado que se refuercen los mecanismos de evaluación y control por parte de los órganos correspondientes en los ámbitos municipales.

### **2.2.3 Ramo 33**

La evolución en materia de legislación fiscal ha sido notoria recordemos que de 1984 a 1993 solo existía la posibilidad de coordinación de los sistemas fiscales en el ámbito federal, estatal y municipal en cuanto a participaciones.

En 1980 se estableció que el sistema de coordinación tendría un reparto en función no solo de donde se generara la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional. También se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el cual se decía que la colaboración se haría mediante convenios. Aunque hay que reconocer que se otorgaron mayores recursos a costa de limitar facultades tributarias.

Con la nueva Coordinación Fiscal de la década de los 90s cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza. El gobierno transfería a estados y municipios el manejo del 23% de los recursos del ramo 26 "Solidaridad y Gobierno Regional", porcentaje que se incrementó al 50% en 1994 y a 65% en 1996 y 1997.

En 1998 se incorporó al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) los Fondos de Aportaciones Federales o "Ramo 33", con el cual el Gobierno hacía transferencia de recursos del PEF para aquellas responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos por vía de los convenios como educación y salud. Igualmente se incluyeron recursos para la infraestructura básica por medio de convenios de desarrollo social.

Con estas reformas se logro que en el ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social que estaban dispersos en otros ramos del PEF.

El "Ramo 33" está constituido por 7 fondos.

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
3. Fondo de Aportaciones para la infraestructura social (FAIS)

4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F (FORTAMUN-DF)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Los dos últimos fueron integrados al ramo en 1999.

De estos ramos los de interés para nuestro estudio es el FAISM Y EL FORTAMUN-DF, ya que son los que van dirigidos al fortalecimiento municipal.

El FAISM, se distribuye a través del Índice Global de Pobreza que surge de una fórmula que toma en cuenta, el nivel educativo, el ingreso per capita, la disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje y la disponibilidad de electricidad.

Se establece que estos recursos van dirigidos a la atención de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

*Un 2% del FAISM puede disponerse para programas de desarrollo institucional que contempla actividades de capacitación, ejecución de acciones y proyectos que fortalezcan la capacidad técnica y administrativa del municipio tales como contratar servicios profesionales y de investigación, consultoría y asesoría especializada que apoye a los procesos de simplificación y modernización administrativa, así como de adquisición de cómputo y mobiliario.*

Los recursos del FORTAMUN-D.F, apoyarán a las haciendas municipales y les permitirán atender prioritariamente sus requerimientos financieros y a la atención de las necesidades vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Se distribuye en proporción directa al número de sus habitantes.

## APARTADO DOS LOS NUEVOS RETOS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

### CAPÍTULO III

#### CORRIENTES SUSCEPTIBLES DE SER APLICADAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

##### **3.1 Modelos tradicionales**

Con el propósito de fortalecer las conclusiones del presente trabajo, trataremos en este apartado de manera sintética sobre las teorías administrativas, partiendo del conocimiento de que a lo largo de la evolución del hombre, éste ha buscado la manera de facilitar su proceso de sobrevivencia y aprendizaje, de esta forma inventa mecanismos sin duda más sofisticados que le permiten satisfacer sus necesidades y su ambición de mejorar su nivel de vida, así pasa de la utilización de instrumentos rudimentarios a la manufactura artesanal, posteriormente a una industrial para entrar en una revolución tecnológica que a todos impacta.

Pero no basta con el simple desarrollo de nuevas formas de producción, es muy importante que ellos sean administrados de una manera racional y eficaz, en este sentido, considero que estamos en una etapa de transición y de reacomodo que no podemos decir sea definitivo, ya que las transformaciones que se sufren a nivel mundial son constantes lo que no permite un estancamiento, así estamos hablando de un proceso de renovación persistente, conforme las crecientes necesidades de un desarrollo muy ambicioso donde la administración pública debe de ir a la vanguardia.

- La administración científica y Operacional

Frederick Winslow Taylor (1856-1915) Ingeniero Industrial estadounidense, en su libro **Principios de Administración Científica** sostiene que el principal objetivo de la administración es el *asegurar la máxima prosperidad para el patrón y al mismo tiempo para los obreros*.

Taylor consideraba que la administración y no la fuerza de trabajo eran la causa y la solución a los problemas de la industria, con base en estudios que realizó respecto de la forma de trabajar de los empleados, descubrió que el método empleado no era el más adecuado, se requería la cooperación entre empleados y gerentes.

Taylor, con base en la observación dedujo que la producción se incrementaría siempre y cuando se hiciera un análisis completo de las funciones (división del trabajo), se intentaría racionalizar la labor de cada máquina y de cada persona por medio del control de los tiempos y los movimientos, así sus fundamentos son la obtención de la máxima producción pero sin dejar de lado el desarrollo de los trabajadores.

Así concluyó que la mejor manera para trabajar sería dividiendo y subdividiendo la función hasta llegar a los movimientos necesarios para cada operación, racionalizando la labor de cada máquina y de cada persona mediante el control de los tiempos y de los movimientos para obtener un patrón de tiempo de ejecución hasta obtener el mayor rendimiento con el menor esfuerzo y la máxima remuneración

Actividad fundamental en este modelo administrativo es la posición del gerente quien, según Taylor, tiene los medios y la capacidad de seleccionar el proceso más efectivo, no así los obreros; es función del gerente planear y controlar, por lo cual corresponde a los operarios y supervisoras la ejecución.

Contemporáneo de Taylor fue *Henry Fayol*, considerado padre de la teoría administrativa moderna para quien la empresa era un todo, al igual que Taylor pensaba que toda operación estaba compuesta por funciones y que se debía de estudiar y medir para contribuir al racionalismo y la eficiencia, en este sentido el tiempo y la eficiencia eran la base para una buena administración.

Pero además dividió las actividades industriales en seis grupos: técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, contables y administrativas, formuló los principios de la administración: *división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación del interés individual al interés general, remuneración personal, cadena escalar, orden, equidad, conservación del personal, iniciativa y espíritu de grupo*, aclarando, que estos son principios flexibles, susceptibles de modificar conforme las necesidades. También identificó los elementos de la administración catalogándolas como funciones: *previsión, organización, dirección, coordinación y control*. Así Taylor analiza la especialización de las tareas del obrero y Fayol, la especialización de las funciones.

- Escuelas del comportamiento (Relaciones Humanas)

Elton Mayo y F.J Roethlisberger, suponían que las relaciones humanas, la cooperación, la motivación, la comunicación, el entrenamiento y el liderazgo aplicado al elemento humano constituían el motor de las organizaciones, y se consideraban relevantes para el buen desempeño de los mismos. La psicología

social se aplicó a la administración, así el gerente o la autoridad de la organización tiene entre sus tareas la de comprender y motivar al empleado y sobre todo satisfacer sus necesidades psicológicas, inducir a la mayor participación del empleado y sobre todo darle paso a la estructura y relaciones informales que surgen dentro del ambiente de trabajo. Pero además, también encontraron que el desarrollar el sentido de pertenencia en el individuo elevaba su moral por lo cual también la productividad.

- Teoría del Desarrollo Organizacional

Esta teoría surge en 1962 y considera las siguientes variables fundamentales:

- La constante y rápida mutación del ambiente
- La necesidad de continua adaptación
- La interacción entre la organización y el ambiente
- La interacción entre el individuo y la organización
- Los objetivos individuales y los objetivos organizacionales
- El cambio organizacional debe ser planeado (y con base en un diagnóstico)
- La necesidad de participación y de compromiso
- El incremento de la eficacia organizacional y del bienestar de la organización
- La variedad de modelos y estrategias
- El Desarrollo Organizacional es una respuesta a los cambios
- Un objetivo esencial de las organizaciones es el de mejorar la calidad de vida
- Las organizaciones son sistemas abiertos

El desarrollo organizacional está íntimamente ligado a los conceptos de cambio y capacidad adaptativa que deben tener todas las organizaciones, éstas deben ser estructuradas y dinamizadas en función de las condiciones y circunstancias que caracterizan el medio en que ella opera.

“Desarrollo organizacional, en principio es todo cambio planeado... El desarrollo de la organización es un proceso planeado de modificaciones culturales y estructurales, permanentemente aplicado a una organización visualizando la institucionalización de una serie de tecnologías sociales, de tal forma que la organización quede habilitada para diagnosticar, planear e implementar esas modificaciones con o sin asistencia externa. El desarrollo Organizacional es un esfuerzo educacional muy complejo, destinado a cambiar actitudes, valores, comportamientos y la estructura de la organización, de tal manera que ésta pueda adaptarse mejor a las nuevas coyunturas, mercados, tecnologías, problemas y desafíos que están surgiendo en una creciente progresión”.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Idalberto Chiavenato, Introducción a la teoría general de la administración, pág. 471

Como podemos observar es una respuesta de la organización a los procesos cambiantes con el fin, también, de proporcionar mayor eficacia y eficiencia en la organización.

- Escuela de enfoque de sistemas aplicado a la administración

Representantes de esta escuela son Chester Bernard y Ludwig Von Bertalanffy. Se considera a la administración con un conjunto de elementos interrelacionados que actúan como **entradas** (recursos materiales, recursos humanos o información, las entradas constituyen la fuerza de arranque que suministra al sistema sus necesidades operativas), **procesos** (el proceso es lo que transforma una entrada en salida, y las **salidas**, (son los resultados que se obtienen de procesar las entradas, al igual que las entradas éstas pueden adoptar la forma de productos, servicios e información y son el resultado del funcionamiento del sistema o alternativamente, el propósito para el cual existe el sistema).

La salida de un sistema se convierten en entrada de otro que la procesará para convertirla en otra salida, repitiéndose este ciclo indefinidamente por medio del proceso correspondiente de retroalimentación (ésta se produce cuando las salidas del sistema o la influencia de las salidas del sistema vuelven a ingresar al sistema como recursos o información). La retroalimentación permite el control de un sistema y hace que tome medidas de corrección con base en la información retroalimentada.

Así se establece una relación de interdependencia entre los elementos y todos van dirigidos a un mismo fin, que es darle vida a algo, asimismo; todos los elementos tienen una función específica que desempeñar.

En la teoría de sistemas se utilizan conceptos específicos, por ejemplo, el concepto de:

- Integración; aquel en el cual su nivel de coherencia interna hace que un cambio producido en cualquiera de sus subsistemas produzca cambios en los demás.
- Entropía; esta permite evaluar la degradación de la energía del sistema, es decir el desgaste del sistema que presenta por el transcurso del tiempo o por el funcionamiento del mismo.
- homeóstasis, Es el nivel de adaptación permanente del sistema o su tendencia a la supervivencia dinámica.

Es importante mencionar que esta teoría señala que el sistema al ser abierto está expuesto a toda una gama de factores exógenos que pueden afectar de muy diversas maneras a la organización, pero que sin embargo pueden ser muy beneficiosos, puesto que este mismo estado le admite interactuar con su medio

proporcionándole estabilidad, siempre y cuando sepa transformar el flujo constante de información que vienen a ser los insumos en productos beneficiosos, además no podemos dejar de mencionar el concepto de retroalimentación que va a permitir que una vez transformados los insumos en productos se pueda mejorar el producto cuando estos no cumplan con las expectativas

- La organización burocrática

Pretendió sentar las bases de un modelo ideal y racional de organización que pudiera ser copiado y aplicado a las empresas cualquiera que fuera su ramo o actividad. Su representante fue el sociólogo alemán Max Weber; entre sus fundamentos se encuentra la necesidad de:

1. Un alto nivel de especialización
2. Jerarquía establecida mediante reglas
3. Selección de personal con base en la competencia técnica
4. Separación de la fortuna privada y pública

Para Max Weber, a cada tipo de organización corresponde un tipo de dominación, recordemos que él menciona tres que son la carismática, la tradicional y racional, a la primera corresponde un tipo de organización inestable, a la segunda una de tipo patrimonial y feudal y finalmente la racional o legal corresponde una de tipo burocrático, Weber considera esta última como la más adecuada para lograr la eficacia y eficiencia en la organización

- Escuela del Proceso Administrativo

Consideran a la administración como una actividad compuesta de ciertas subactividades que constituyen el proceso administrativo.

- 1) Planeación: visualizar el futuro, prever y determinar los objetivos y cursos de acción.
- 2) Organización: distribuir o señalar responsabilidades y actividades
- 3) Ejecución: llevar a efecto lo planeado y organizado
- 4) Control: supervisar que se lleven a cabo las actividades conforme lo planeado.

Los anteriores fueron aquellos modelos administrativos que fueron aplicados en la administración de las organizaciones tanto privadas como públicas, por supuesto que las municipales no quedaron al margen. Muy recientemente la administración municipal ha implementado en sus procesos nuevos modelos que buscan mejorar las condiciones tanto para los ciudadanos como para los trabajadores quienes tienen la titánica labor de cumplir con los objetivos del gobierno que no son otros mas que cumplir con las demandas de servicios públicos de calidad para los ciudadanos.

Uno de estos nuevos modelos de administración es el referente a la calidad y la calidad total del que hablaremos a continuación.

### **3.2 Calidad**

Al inicio del siglo XXI hemos sufrido a nivel internacional una serie de cambios, mismos que exigen que las estructuras administrativas se adapten, es decir, las organizaciones gubernamentales deben tener una gran capacidad de ajuste, ya no se permite el sistema burocrático rígido y cerrado a toda propuesta de modernización y cambio.

La realidad de toda organización depende de su capacidad de adaptación desafortunadamente el sector público no le ha dado el impulso adecuado, en este sentido ha carecido de recursos financieros, materiales, así como recursos humanos profesionales capaces de dar un cambio fundamental en el servicio público.

A pesar del escenario descrito no podemos dejar de mencionar que existen serios intentos para impulsar el cambio en la administración pública, la comunidad académica, profesionistas y funcionarios están aportando una serie de conocimientos aplicables a la administración pública, mismos que proporcionan un buen marco de referencia digno de seguir y poner en práctica, estas aportaciones aunadas a nuevas teorías que buscan la modernización, y el deseo de impulsarlo hacia la modernización está rindiendo frutos.

En este tenor, y si tratamos de estar a la par con los acontecimientos presentes podemos decir que dentro de las nuevas corrientes las más mencionadas son:

1. planeación estratégica
2. reingeniería de procesos
3. cambio organizacional
4. mejora continua
5. certificación en habilidades laborales
6. calidad

Esta última es de la que hablaremos en este espacio, esta corriente representa una magnífica opción que se está aplicando tanto en Instituciones gubernamentales como en privadas, en los municipios con mayor infraestructura y mayores recursos económicos se están implementando proyectos que van dirigidos a la implantación de un modelo de calidad en los servicios, especialmente aquellos que tienen que ver directamente con la demanda ciudadana como puede ser el agua potable, los servicios de recolección de basura y capacitación de los servidores públicos.

Con el fin de involucrarnos con el tema y entender la aplicación de este modelo en las administraciones municipales, repasaremos algunos conceptos importantes de este modelo administrativo.

- Concepto de Calidad

*“Grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos”<sup>25</sup>*

*“La verdadera calidad es la que cumple con los consumidores” **Kaoru Ishikawa***

*“Calidad es superar las necesidades y requerimientos del consumidor a cargo de la vida del producto” **Edward Demming***

Acerca de la calidad podemos decir que ha evolucionado de manera vertiginosa ya que es no es un concepto nuevo, la historia nos menciona su existencia desde épocas muy lejanas, en donde las herramientas debían contar con características que debía cumplir con un requisito.

En la época contemporánea vemos que Japón es el país que adoptado el sistema de calidad con mucho éxito. Japón que hasta hace pocos años tenía un pésima reputación en cuanto a la calidad de sus productos adoptó el sistema de calidad, ellos comenzaron dedicando gran parte de su tiempo en estudiar los procesos de producción en otros países, invitaron a grandes conferencista entre ellos el Dr. Deming; y a pesar de que este modelo administrativo no era nuevo, lo que marcó la diferencia entre Japón y aquellos países que ya conocían el modelo, fue la gran disposición que tuvieron los presidentes de las grandes empresas niponas al tomar estos cursos, ellos lideraron el proceso y sometieron a todos los niveles del personal a capacitación acerca de la calidad, de esta forma el personal operativo se integró al proceso de manera continua y acelerada.

El modelo de calidad aplicado en Japón alentaba a la participación de todo el personal de la compañía, la calidad era cosa de todos y no solo de los especialistas; asimismo, ellos más que concentrarse en la inspección se centraron en la prevención lo que significaba hacer las cosas bien a la primera vez, con ello, al no fabricarse productos defectuosos se hacía innecesaria la inspección, y el retrabajo que implicaba grandes costos.

La búsqueda de la calidad se hizo extensiva a la mayoría de los países, de ahí que surgiera una etapa más allá del cumplimiento de los requisitos, ahora también se buscaba tener un control de la calidad con lo cual la labor de la inspección del producto se acrecentó, ello no permitiría que salieran a la venta productos no conformes. En esta etapa, se instalaron departamentos de control encargados de

<sup>25</sup> Norma Internacional ISO 9000:2000

separar los productos conformes de los que no lo eran, sin embargo, solo los que se encargaban de la inspección participaban en el proceso, además se incrementaban los costos al tener que enviar recursos al área de producción, ello sin contar que se gastaba en reparación y sustitución de piezas lo que constituía un claro sistema de ineficiencia en el proceso productivo.

Superada esta etapa se pasó al *aseguramiento de la calidad* en la cual el objetivo fundamental fue establecer estructuras y procedimientos que evitaran la producción de artículos defectuosos (estamos hablando de la prevención) esto permitiría lograr además de la satisfacción del cliente, la reducción de costos.

Asegurar que el producto o servicio satisfaga los requerimientos de la calidad y las necesidades del cliente es un fin que solo se conseguirá siguiendo cada uno de los procesos y asegurando que en cada uno de ellos se siga una normatividad la cual será dictada por un "manual de calidad".

Una vez certificado el proceso, debe ser renovado en periodos previamente establecidos, lo que exige a la empresa que mantenga sus estándares de calidad. Por otra parte, el personal operativo está mayormente involucrado en los procesos de calidad lo que permite mayor control y los motiva a aportar nuevas ideas, con esto se propicia el autocontrol, lo que hace innecesaria la existencia del departamento de inspección con lo cual se reducen los costos.

La *Calidad total*, es la fase más elevada del desarrollo de la calidad, en ella se busca la plena satisfacción del cliente, hablando del cliente interno, (los trabajadores ya que se les motiva a participar en el proceso) y el cliente externo quien finalmente recibe el producto, eleva la competitividad e impulsa la mejora continua.

La calidad total se define como "la estructura de trabajo operativo acordado plenamente en la compañía y en la planta, documentado en forma eficaz; procedimientos técnicos y directivos integrados, para la guía de las acciones coordinadas del personal; las máquinas, y la información de la compañía y de la planta del modo mejor y más práctico para asegurar la calidad a satisfacción del cliente, y los costos económicos de la calidad".<sup>26</sup>

*"La calidad total es el conjunto de esfuerzos efectivos de los diferentes grupos de una organización para la integración del desarrollo, del mantenimiento y de la superación de la calidad de un producto, con el fin de hacer posibles fabricación y servicio, a satisfacción completa del consumidor y al nivel más económico".*  
**Armand V. Feigenbaum**

---

<sup>26</sup> FERGENBAUM, Armand V. *Control de la calidad*, Ed. Cccsa, México, 1995. pág. 897

Para el logro de la Calidad Total, la gestión total de la calidad constituye una herramienta fundamental, en este sentido ésta permitirá por una parte satisfacer las necesidades y expectativas del cliente y prevenir problemas, por la otra, crear el compromiso de la fuerza de trabajo en vista de la participación en la toma de decisiones de toda la fuerza laboral.

Las herramientas de la calidad total son: liderazgo, control estadístico (distribución de frecuencias, gráficas de control, tablas de muestreo), benchmarking (la copia de las mejoras estrategias existentes), aseguramiento de la calidad (control de producto o servicio), la mejora continua (actividad recurrente para aumentar la capacidad para cumplir con los requisitos), círculos de calidad (reuniones pequeñas entre los líderes del proyecto, en donde las jerarquías no importan y se sigue un proceso de identificación del problema, análisis del problema, búsqueda de soluciones, selección de una solución, presentación de la solución a la gerencia, ejecución de la solución y evaluación de la solución)

Como podemos observar la necesidad de satisfacer al cliente ha ido incrementándose sobre todo por los procesos externos que nos están aconteciendo, y, si bien en una primera etapa el cliente era la última persona en la que se pensaba, después de los años setenta el cliente se volvió el centro de atención. La internacionalización ha dado la oportunidad a los consumidores de exigir mayor calidad en los productos que adquiere.

Esta misma situación se repite en los gobiernos, por ejemplo en los municipales, aclarando que no en todos, en donde se ha incrementado el deseo de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, aunque si bien no es para obtener un beneficio económico como lo es en las empresas privadas, si es para obtener la legitimidad del partido en el poder y sobre todo para lograr la continuidad de la misma ideología política. Esta situación por supuesto que se repite en el gobierno estatal y el federal.

Las herramientas de la calidad total presentan un marco aceptable para ser aplicado en la administración municipal, el involucrar al servidor público de base y de confianza en los procesos de mejora permiten que éstos descubran sus propias capacidades y las apliquen en el ambiente que los rodea, así sus necesidades de superación y autorrealización se verán cumplidas en un margen aceptable; por otra parte, también los funcionarios pondrán a prueba sus capacidades de liderazgo y planeación así como su capacidad de negociación para llevar a buen cumplimiento los objetivos institucionales que no son otros más que brindar servicios públicos que satisfagan a los ciudadanos.

- ISO 9000

La competitividad se entiende como la capacidad que tiene una organización pública o privada, lucrativa o no de mantener ventajas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno internacional exigencia por demás creciente.

Para ello se han establecido ciertos estándares internacionales que permiten que las actividades y procesos que dan vida a un producto o servicio se hagan cumpliendo con las expectativas del cliente, lo que a su vez traería buenos rendimientos económicos para la empresa la cual tiene que organizarse de tal manera que proporcione garantías a los usuarios, trabajadores, e incluso a los directivos y accionistas.

En este sentido, el uso y aplicación de estos estándares de calidad permiten también, medir el grado de cumplimiento y satisfacción de la ciudadanía para con los servicios públicos, recordemos que el servicio siempre será público independientemente de que este sea proporcionado por una empresa privada o pública.

Uno de estos estándares es la Norma ISO 9000, [International Organization of Standardization (OIS)], conocida ampliamente como "iso" de origen griego y que significa "igual" y cuya sede está en Ginebra, Suiza.

Estas normas surgen para garantizar los requisitos del cliente, así como certificar la no deficiencia en los sistemas técnico administrativo. A pesar de que esta norma no es obligatoria, para quienes quieren continuar en el competitivo mundo de los servicios se hace indispensable que la adopten.

Así esta norma tendría como objetivo asegurar la operación correcta de los procesos, desde la definición de necesidades hasta el uso de productos o servicios. La Norma Iso se revisa cada 5 años, además la organización que certifica sus procesos tiene que someterse a renovaciones, porque se habla de una mejora continua.

La norma Internacional Iso 9000 fue publicada en 1987 y revisada en 1994 dando como resultado la Norma Iso 9001-94, mismas que pronto tuvo que ser examinada en vista de la necesidad de que ésta se basara preferentemente en un modelo del proceso, que tuviera mayor compatibilidad con la Norma Iso 14000, referente a los sistemas ambientales, que incluyera la mejora continua y sobre todo que fuera conveniente para todos los tamaños de las organizaciones, en cualquier sector, en este sentido se requería que fuera fácil de implementar, así se modificó a la Norma Iso 9001-2000. Esta norma contiene los requisitos de certificación que abarcan diseño, manufactura, instalación y sistemas de servicios, producción e instalación, inspección y examen de productos finales y es considerada como un

sistema de calidad para el aseguramiento de la calidad. La Norma Iso 9004 proporciona una guía para uso interno que permita desarrollar sistemas propios de calidad, orientados a la obtención de un negocio de excelencia dirigido a la calidad total.

- ISO 9001:2000

La Norma Iso 9001 – 2000 ya se está aplicando en algunos municipios desarrollados como Tlalnepantla aunque regularmente se aplica a procesos que están directamente relacionados con la prestación de servicio como lo es el agua potable, el bacheo, el drenaje y la recolección de basura.

Esta Norma tiene la gran ventaja de involucrar a todo el personal del área en la cual se pretenda dar un servicio de calidad, estamos hablando de que la primera decisión la tiene que tomar el Presidente municipal y sus directores, una vez logrado, el proceso baja en cascada y logra permear a todos los niveles de personal.

Los Principios de la Gestión de la Calidad se refieren a: enfoque al cliente, liderazgo, *participación del personal*, enfoque basado en procesos, enfoque del sistema hacia la gestión, mejora continua, enfoque basado en hechos para la toma de decisiones, relación mutuamente beneficiosa con el suministrador o proveedor.

La estructura de la norma es la siguiente:

1. Objeto y campo de aplicación:
2. Referencias normativas:
3. Términos y definiciones
4. Sistemas de Gestión de la Calidad (aplicando el círculo Deming)
5. Responsabilidad de la Dirección
6. Gestión de Recursos
7. Procesos para la Realización del Producto (servicio)
8. Medición, análisis y mejora:

El círculo Deming que mencionamos en el punto cuatro ya aplicado a la norma se refiere a:

*“Planificar*: identificar necesidades y expectativas del cliente, Política y objetivos de calidad, planificación de la calidad (planes de calidad), planificación del Sistema de Gestión de la Calidad, Planificación del proceso de realización del producto.

*Hacer:* realización del producto/servicio, relativos con el cliente incluye la comunicación con estos, diseño y desarrollo, compras y evaluación de proveedores, operaciones de fabricación del producto y prestación del servicio, verificación de los sistemas de medición, gestión de recursos que incluye recursos humanos (personal competente), infraestructura (mantenimiento), ambiente de trabajo.

*Verificar:* revisión de la dirección, análisis de datos para la mejora continua, control del producto no conforme, medición y monitoreo, procesos, productos, auditoria interna, satisfacción del cliente.

*Actuar:* acciones correctivas, preventivas, mejora continua, revisión de la dirección".<sup>27</sup>

- ISO 9004:2000 Negocio de Excelencia

Va dirigida hacia un negocio de excelencia, dirigida a la calidad total, se busca el aumento de la eficiencia del sistema de gestión de la calidad, contiene un alto compromiso de *la alta dirección* para implementar el sistema y la satisfacción de las partes interesadas, así existe una diferencia entre ésta y la norma ISO 9001:2000, que es la que se refiere al compromiso de la dirección ya que se ve mayormente involucrada.

Como podemos observar la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad debe ser una decisión estratégica por parte de las autoridades municipales ya que de ellos dependen los resultados no sin antes obtener un gran liderazgo que permita que las bases se adhieran al nuevo proyecto.

- Cultura de calidad, cliente y servicio

La cultura de calidad requiere un compromiso generalizado, por ello la motivación positiva hacia la calidad por parte del personal debe ser acompañada por la actitud del mismo, las habilidades que tengan para implementar la calidad tanto físicas como mentales. Una vez que se tiene conciencia de la responsabilidad que se contraerá al adquirir este compromiso, pero también concientes de los beneficios que como personas adquirirán se estará en posibilidades de tener éxito en la organización.

En concreto la calidad es una obligación muy personal ya que debemos comprometernos primero con nosotros mismos y tener el firme propósito de ser

<sup>27</sup> Curso Iso 9001:2000, Coordinación Iso 9000, H. Ayuntamiento Tlalnepantla de Baz y PROSISCAL, pág. 65 y 66

personas de calidad para así brindar calidad en cada una de nuestras actuaciones.

De ahí se desprende la necesidad de que el servicio también cobre mayor relevancia, se deben desarrollar los mejores métodos para que sean eficientes y cumplan con las expectativas y más aun, las rebasen. El servicio es todo un sistema de actividades que tiene como propósito suplir necesidades del cliente y la máxima satisfacción del mismo, asimismo en el servicio el contacto siempre es directo, con los bienes el consumidor no tiene la participación en la producción de los bienes, pero en los servicios toma parte directa.

En la administración municipal no se puede depender de intermediarios, el servicio tiene que ser inevitablemente de manera directa, aunque con la elevada automatización que se está implementando en algunos municipios desarrollados algunos servicios pueden ser llevados a cabo mediante el internet, como pueden ser solicitudes de reparación de fugas, cortes de luz y algunos pagos de servicios, por lo demás, los municipios menos desarrollados los cuales todavía representan la mayoría, no tienen la misma tecnología ni la misma posibilidad, por ello la calidad en el servicio personal debe ser elevada así que todavía se depende de las personas de manera muy directa.

Hay que tener en cuenta que en el servicio hay dos dimensiones principales que forman el servicio de calidad al cliente. La dimensión de procedimientos y la dimensión personal. Cada una es indispensable para dar un servicio de calidad.

El lado del procedimiento de servicio consiste en establecer sistemas y procedimientos para entregar productos y/o servicios

El lado personal del servicio comprende la manera como el personal de servicio (usando aptitudes, comportamientos y habilidad de palabra), se relaciona con los clientes de una manera apropiada. La apariencia también refleja su importancia ya que nunca se tiene una segunda oportunidad para dar una impresión positiva, la primera es crucial por que puede que no haya oportunidad para una segunda impresión.

Así pues la calidad personal puede ser definida como la respuesta a las exigencias y expectativas tangibles e intangibles tanto de las otras personas como de las propias, llegando a un proceso de mejoramiento continuo en donde se pase de la: ineficiencia inconsciente, a la ineficiencia consciente y de la eficiencia consciente a la eficiencia inconsciente.

De la calidad que los empleados tengan para con el ciudadano seguramente dependerá la continuidad del proyecto que esté en curso.

Finalmente, en algunos municipios se puede estudiar la factibilidad para que sea aplicado un proyecto tan ambicioso como el descrito anteriormente, como efectivamente se está aplicando en Tlalnepantla de Baz, municipio altamente desarrollado y que presenta las características apropiadas para llevarlo a cabo, mas adelante ahondaremos en el tema.

### **3.3 Reingeniería de Procesos**

“Reingeniería es el rediseño rápido y radical de los procesos estratégicos de valor agregado de los sistemas, las políticas y las estructuras organizacionales que los sustentan para optimizar los flujos del trabajo y la productividad de una organización”.<sup>28</sup>

Este modelo a simple vista se puede considerar muy radical, además es visto como un nuevo paradigma administrativo aplicado con mayor frecuencia en instituciones públicas y privadas. Este modelo pretende dar un giro a las administraciones, buscando acabar de raíz con aquellos males que las aquejan y empezar desde una óptima totalmente diferente.

Aunque es conveniente decir que podemos partir inicialmente de solo una parte estratégica de los procesos y ver resultados, por ello es interesante mencionar que es conveniente hacer reingeniería, pero a partir de previo diagnóstico administrativo el cual nos permitirá saber acerca de las condiciones en las cuales se encuentra la organización. Tomemos en cuenta que quizá algunas áreas no requieran de un reingeniería debido a sus buenos resultados.

El Doctor Víctor Manuel Martínez menciona la necesidad de aplicar la reingeniería en aquellos procesos que son *estratégicos y los de valor agregado*

- los estratégicos son los más importantes e indispensables para los objetivos, las metas, el posicionamiento y la estrategia declarada de una compañía; los procesos estratégicos son una parte integrante de la manera como la empresa se define a sí misma.
- Los de valor agregado son los procesos indispensables para satisfacer los deseos y las necesidades del cliente, y por los cuales está dispuesto a pagar; suministran o producen algo que él aprecia como parte del producto o servicio que se le ofrece.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Martínez Chávez Víctor Manuel, Diagnóstico administrativo, procedimientos, procesos y reingeniería, pág. 177

<sup>29</sup> Ibidem, pág. 178

Hay que tomar en cuenta que el presente siglo exige nuevos enfoques administrativos en donde no son los productos, sino los procesos los causantes de las fallas internas de las organizaciones, y si bien estos son llevados a cabo por las personas, no quiere decir que se tenga que prescindir de ellos; lamentablemente hemos visto que son los recursos humanos la variable que con mucha frecuencia se reduce al reconstruir y rediseñar los procesos y éste no es el objetivo de la reingeniería, se pretende únicamente que se identifiquen los procesos que están fallando para que sea el mismo personal el que los modifique.

Para la reingeniería, el trabajo en serie es innecesario, es mejor la integración de pequeñas actividades en una sola. Asimismo esto permitirá la reducción de costos ya que permite que una sola persona realice todas aquellas actividades que comprenden un proceso, y que por lo mismo le de un seguimiento más directo, asimismo; tener el conocimiento total del proceso permite que se tenga el control del mismo.

Tampoco es objetivo de la reingeniería aumentar los controles solo utilizar los que se justifican económicamente, a diferencia de los procesos tradicionales los cuales están llenos de pasos de verificación y que hacen pensar erróneamente que de esa forma nadie abusará del proceso. Lo conveniente es que al tener actividades globales también se tengan controles globales. La reingeniería intenta eliminar el desperdicio y aquel trabajo que no agrega valor, lo que significa que el personal dedicará más tiempo a hacer el trabajo real.

El fin de la reingeniería no solo es examinar de fondo los procesos estratégicos y aquellos que agregan valor, también los sistemas, las políticas y las estructuras organizacionales que sostienen dichos procesos, sino que abarca el cambio en la cultura ya que exige que los empleados asuman y entiendan el compromiso que se contrae para trabajar más fuerte para los clientes /ciudadanos.

Con la reingeniería, aquellos procesos que eran complejos se vuelven simples pero los puestos que eran simples se vuelven complejos, recordemos que en ocasiones se comprimen muchas actividades para un solo proceso. Así pues, de las actitudes y los esfuerzos de los trabajadores depende la reingeniería de los procesos.

La reingeniería requiere de un líder (alto ejecutivo, en el caso que proponemos presidente municipal), un dueño del proceso (directores), equipo de reingeniería (quienes rediseñan un proceso, producen ideas y planes), comité directivo (presidente municipal, directores y subdirectores quienes desarrollan la estrategia global de la organización y supervisan su progreso).

Como podemos observar esta reingeniería tiene como factor clave el recurso humano por lo cual se le debe motivar para que apoye los cambios que se quieren llevar a cabo, se requiere apoyar los nuevos valores y creencias que los procesos

exigen, sobre todo porque requiere de mucha fuerza de voluntad ya que es un proceso muy radical, ello además del requerimiento de que se empiece con el planteamiento de los objetivos que se persiguen y no con la manera como dichos objetivos se van a alcanzar. La reingeniería requiere no solo rediseñar, implica hacerlo realidad, es decir, requiere ejecución.

Si la reingeniería es una herramienta que puede ser utilizada para mejorar los procesos que evidentemente son llevados a cabo por los hombres, porqué no podrían aplicarse en el mismo proceso de desarrollo de los mismos, no olvidemos que la administración de los recursos humanos en el servicio público en muchas ocasiones tiene serias deficiencias, empezando por áreas inexistentes o bien la existencia de áreas poco o nada funcionales. Si se mejoran los procesos por ejemplo, del reclutamiento de personal, de selección, de evaluación y los demás que integran el proceso de desarrollo y no solo de administración de los recursos humanos se mejorará sustancialmente el servicio público.

### **3.4 Certificación de Habilidades laborales**

La inserción de México en el mundo globalizado ha generado la necesidad de contar con gente con múltiples capacidades comprobables, mismas que permitirán el desarrollo personal e institucional.

Dentro de las múltiples corrientes que han surgido en México a raíz de estos procesos, se encuentran la evaluación de competencias laborales; resulta novedoso poder demostrar con base en un sistema diferente las capacidades con las que contamos sin importar la forma en que fueron adquiridas, es decir, no importa que no se haya tenido una carrera para determinada actividad, se puede llegar al conocimiento por medio de la realización de la actividad diaria; también puede ser adquirida por medio del aprendizaje en las aulas. Una persona obtendrá un certificado en competencias laborales siempre y cuando demuestre ser apto para la actividad en cuestión.

“Se dice que la certificación de competencias laborales tuvo su origen en aquellos países industrializados que tenían grandes problemas para vincular el sistema educativo con el productivo, lo que se explica por el énfasis que este concepto pone en los resultados no tanto en sus acciones”<sup>30</sup>

Particularidad de la certificación en competencias laborales es que se exige al trabajador demuestre lo que sabe hacer, de acuerdo a una norma; es decir, no se le está pidiendo a una secretaria que sea técnico en telecomunicaciones, sino que la secretaria demuestre que efectivamente sabe realizar las actividades propias

<sup>30</sup> M. Leonor Cariola H. A. María Quirón, “Competencias generales, competencias laborales y curriculum “ pág. 60. (artículo extraído de Internet)

de su profesión y demostrando que tiene un impacto directo positivo en la manera en que presta el servicio.

En este sentido la competencia del servidor público se demostrará cuando sepa hacer frente, con éxito a una situación profesional, que resulte compleja, de gran responsabilidad y en función de los objetivos o de la misión que le fue confiada; por ello la competencia profesional será una mezcla de experiencias, comportamientos, bajo una situación, momento y lugar de trabajo determinado, además se relaciona con la necesidad que tienen las empresas de encontrar las vías de diferenciación en los sectores con los cuales se compite, así entendemos que el desarrollo de la competencia humana es clave para distinguirse como organización.

Trasladando esta situación a México, recientemente se ha puesto mayor interés a las herramientas que buscan la prestación de un mejor servicio como lo son la certificación en Norma Iso 9000 y la misma certificación de habilidades laborales. Como ya se dijo, se busca uniformar la manera de calificar al personal, buscando que esta forma de evaluación se convierta en un sistema de información para el individuo para que piense en aquellas competencias o conocimientos que debe adquirir para triunfar en el mercado de trabajo.

Es importante mencionar que con esta forma de evaluar no se requiere que la persona que busca la certificación se encuentre laborando, aún estando desempleado se le puede certificar, para ello el comité de certificación pondrá a prueba al candidato creando las condiciones lo más parecidas posibles a la actividad en la cual se desea certificar. Así se les da oportunidad a los estudiantes de demostrar sus competencias y con ello tener mayores posibilidades de obtener un buen trabajo.

"Para evaluar las competencias de los individuos se les confrontará con las normas de competencia, la norma es una expectativa de desempeño en el lugar de trabajo y describe las habilidades, destrezas, conocimientos y operaciones que un individuo debe ser capaz de desempeñar y aplicar en distintas situaciones de trabajo. No solo incluye actividades repetitivas y rutinarias, sino también la capacidad para identificar, analizar y resolver problemas, imprevistos de la producción, tecnología y mercados, y ejecutar distintas funciones, dentro del proceso productivo."<sup>31</sup>

En México, inició sus operaciones el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación ( PMETyC) en 1995, siendo ejecutado coordinadamente por las Secretarías de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social y el Consejo de Normalización y Certificación (CONOCER) éste último es un fideicomiso público no paraestatal instalado el 2 de agosto de 1995, el propósito de éste proyecto fue básicamente "sentar las bases que permitieran reestructurar

<sup>31</sup> Ibidem. pág. 23

las diversas formas de capacitación de la fuerza laboral y propiciar que esta formación eleve su calidad, ganando pertinencia respecto a las necesidades tanto de los trabajadores como de la planta productiva nacional.<sup>32</sup>

Para este propósito la estructura del sistema de certificación de competencia laboral se conforma por: CONOCER, Organismos Certificadores, Red de centros de evaluación y evaluadores independientes.

El primer eslabón hacia la certificación es el autodiagnóstico en el cual se determina el estado de la competencia del candidato en relación con la unidad o calificación en las que solicita certificación y las probabilidades de éxito. Estos resultados permiten la canalización directa o no del candidato al centro de evaluación o bien la orientación a un proceso de capacitación-evaluación del mismo, todo ello en relación con la unidad en la cual desee demostrar su competencia.

Posteriormente se asigna un evaluador para elaborar conjuntamente con el candidato un plan de acción que será la estrategia para el "portafolio de evidencias" que recolectará todo aquello que sea fuente de evidencia como el desempeño del individuo en el lugar de trabajo o bajo condiciones parecidas a ello, conocimientos respecto a la función laboral desempeñada, el aprendizaje previo en relación con la competencia, y los informes de terceros con referencia en la competencia evaluada.

Así, el candidato tiene que demostrar que sabe hacer su trabajo, expresar sus conocimientos verbalmente, demostrar que tuvo aprendizaje previo para la actividad que realiza. Demostrado lo anterior obtendrá su Certificado de Competencia de Habilidades laborales en "X" actividad. Obteniendo con ello mayor prestigio y mejores oportunidades de empleo y desarrollo profesional.

Para la administración pública municipal es una magnífica opción ya que ahí labora gente que si bien no tiene una formación académica, tiene un amplio conocimiento gracias a la experiencia de haber trabajado durante mucho tiempo en un área específica. Con la certificación de habilidades se le estaría dando una herramienta fundamental al trabajador para aspirar a mejores niveles salariales y de jerarquía, asimismo puede ser un excelente antecedente para el trabajador cuando la administración se vea en la necesidad de prescindir de sus servicios ya que con ello tiene mas posibilidades de obtener otro empleo.

---

<sup>32</sup> CONOCER, ¿Qué es la Certificación de Competencia Laboral?, pág. 2

## CAPÍTULO IV

### EL PROCESO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DEL PERSONAL PÚBLICO

#### 4.1 *El factor humano en las organizaciones*

Durante mucho tiempo fue el medio material, financiero y tecnológico el recurso de mayor relevancia, el que ocupaba el primer lugar en la mente de la dirección de la empresa, organismo o institución, sin considerar que el elemento humano era quien a final de cuentas administraba a los primeros, motivo por el cual debía ser considerado como fundamental, esto evidentemente creó apatía y resentimiento entre los trabajadores ya que no existía motivación alguna para que se desempeñaran mejor

En una etapa anterior a las teorías humanistas, el factor económico era fundamental para el crecimiento de una empresa, más aún de todo un país, pero ésto por sí sólo no implicaba que existiera desarrollo económico, era necesario que las personas supieran cómo manejarlo y aprovecharlo adecuadamente, que conocieran la tecnología, motivo por el cual había necesidad de capacitarlo.

La importancia que implica contar con capital humano para el sano crecimiento de las organizaciones públicas o privadas ha obligado a la búsqueda de alternativas que permitan el pleno desarrollo del personal, lo que traería como consecuencia mayor productividad y calidad.

De ahí la necesidad de aplicar las relaciones humanas dentro de las organizaciones. Sabemos que el ser humano es complejo, sus actitudes varían de una persona a otra, motivo por el cual se deben estudiar sus comportamientos, estudiar las relaciones existentes entre ellos y sus semejantes, de esta forma las relaciones humanas deben ser aplicadas dentro de un marco en el cual se estudien las características específicas de cada sociedad, como son, las condiciones culturales, educación, nivel económico, edad y profesión.

Las personas son factor de cambio, son el eje principal por medio del cual las organizaciones, empresas o instituciones públicas pueden crecer, sólo se requiere voluntad para prepararlo constantemente, motivarlo, educarlo. Recordemos una vez más que es el ambiente el que va a determinar la actitud del empleado para con su trabajo, por lo mismo se le debe crear al personal las condiciones de seguridad, higiene y oportunidades de desarrollo que todos requerimos para adquirir un incremento en la escala salarial, profesional y como ser humano.

Volvemos a reiterar, todas las actividades se hacen por, para y con los individuos, motivo por el cual ha resultado ser el recurso más valioso pero también el más costoso. El ser humano necesita que su trabajo sea reconocido, con ello el

individuo se siente responsable de sus actividades y sobre todo tiene bien fijos sus objetivos que serán los mismos de la organización si se le estimula adecuadamente, igualmente necesita oportunidades de participar para demostrar su capacidad, la realización personal y profesional de cada individuo hará que la administración de capital humano no represente un gasto.

De esta manera justifico el estudio que pretendo realizar, el de los recursos humanos como factor de cambio en la gestión municipal puesto que independientemente de que se tengan todos los elementos materiales, siempre se necesitará del hombre para que opere, administre y brinde servicios, dicho lo anterior, es necesario pasar a decir que el proceso de la administración de los recursos humanos se define como "el proceso administrativo aplicado al acrecentamiento y conservación del esfuerzo las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades, etc, de los miembros de la organización, en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general"<sup>33</sup>

Asimismo, considero importante mencionar que se hablará en este capítulo de la administración de los recursos humanos pero sin aplicarlos a nuestro ámbito de estudio que es la gestión municipal. Esto se hace a fin de que nos involucremos en este complejo proceso para después poder entenderlo ya aplicado al municipio.

La administración de los recursos humanos también significa "desarrollar y administrar políticas, programas y procedimientos para proveer una estructura eficiente, empleados capaces, trato equitativo, oportunidades de progreso, satisfacción en el trabajo y una adecuada seguridad en el mismo, asesorando sobre todo lo anterior a la línea y a la dirección, son el objetivo que redundará en beneficio de la organización, los trabajadores y la colectividad"<sup>34</sup>

La administración de personal implica: "antes de formalizar la relación de trabajo (reclutamiento y selección) durante esa formulación, (los implícitos en el proceso mismo de contratación sea individual o colectiva). Cuando las personas están prestando en forma definitiva o permanente sus servicios (los implícitos en capacitación y desarrollo, en sueldos y salarios, en servicios de extensión y bienestar al trabajador y sus familiares) y después, es decir (las que surgen al término de la relación de trabajo)".<sup>35</sup>

Pichardo Pagaza dice que las etapas de la administración de los recursos humanos esta conformada por:

- 1) El ingreso al servicio (reclutamiento, selección, contratación, inducción.

---

<sup>33</sup> Fernando Arias, Galicia, Administración de los Recursos Humanos, edit. Trillas, pág 27

<sup>34</sup> Ibidem, pág. 160

<sup>35</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo II, INAP-CONACYT, pág 165.

- 2) Sueldos y salarios (sistema de remuneraciones, partidas presupuestales, descuentos por diversos conceptos, prestaciones).
- 3) Capacitación y desarrollo (diseño de programas, operación de los programas, evaluación y seguimiento).
- 4) Motivación (cultura, comunicación social, participación, plan de retro).
- 5) Evaluación del desempeño (evaluación de la actitud, evaluación grupal, estímulos económicos o en especie).

Aquí agregaría como una sexta etapa:

- 6) Término de las relaciones laborales.

## **4.2 Reclutamiento, selección e Ingreso al Servicio**

- Reclutamiento

El Reclutamiento es una actividad de promoción que tiene como propósito atraer a un determinado número de personas a las cuales después de una entrevista previa, se determina que cuentan o reúnen las características solicitadas para el puesto vacante. En esta etapa se pretende atraer a los aspirantes mejor calificados para ingresar al servicio

Existen diversas formas de reclutar al personal, entre ellas encontramos:

- 1) la mas cercana es la que se tiene dentro de la organización, es decir los familiares, amigos o conocidos de los mismos trabajadores de la organización, esto proporciona la ventaja de que se está en posibilidad de evitar los gastos que implica la promoción de las vacantes, asimismo, se pueden tener mayores referencias acerca de las personas, a este proceso de reclutamiento se le denomina de fuentes internas.

Dentro de estas mismas fuentes también se consideran los movimientos que se pueden llegar a hacer cuando existe un puesto vacante y es llenado por el personal que se encuentra en servicio, esto representa un ahorro a la empresa y un estímulo al trabajador, siempre y cuando el nivel jerárquico del puesto sea mayor. Aunque es conveniente que además de elegir esta posibilidad, también se de oportunidad a quienes son externas, esto traería como beneficio que las nuevas personas al no estar familiarizada con los procesos aporten ideas innovadoras además de que estarían libres de vicios que comúnmente se dan entre los empleados que ya tienen determinado tiempo en la organización.

- 2) Fuentes externas:

- a) *las universidades*, ofrecen profesionistas en diversos ámbitos.
- b) *Asociaciones de profesionales*, ofrecen personal con experiencia.

- c) *agencias de empleo*, son recomendables, únicamente se proporcionan los requerimientos del puesto, posteriormente la agencia se encargaría de enviar a los candidatos mas idóneos para llenar la vacante.
- d) *los medios publicitarios* como son radio, televisión y prensa.
- e) *Los sindicatos* representan otra opción para reclutar personal

- Selección

La selección es "la elección de la persona adecuada para un puesto adecuado y a un costo adecuado que permita la realización del trabajador en el desempeño de su puesto y el desarrollo de sus habilidades y potenciales a fin de hacerlo más satisfactorio a sí mismo y a la comunidad en que se desenvuelve para contribuir, de esta manera a los propósitos de la organización."<sup>36</sup>

El proceso de selección de personal que pretende ingresar a la administración pública debe ser muy minucioso ya que se requiere atraer gente con vocación y conocimientos, para ello se deben aplicar una serie de conocimientos generales, exámenes técnicos, psicométricos, médicos, etc, todo aquello que permita conocer el grado de conocimientos, su nivel de responsabilidad y el compromiso que tendrá para con la institución.

Seleccionar personal es una gran tarea para el responsable, por ello debe ser una persona con sensibilidad, conocimientos, tacto y ética, no debemos olvidar que no siempre las personas que acuden para llenar una plaza tienen las habilidades necesarias para el puesto, pero esto no implica que no puedan desarrollar alguna otra actividad, por tal se les debe contemplar para futuras necesidades de la institución.

Durante la etapa de la entrevista existen varias recomendaciones que se hacen al entrevistar a fin de que no se intimide a la persona que aspira a ocupar el puesto, para esto se requiere que el lugar de la entrevista sea confortable, que esté iluminado, y que el entrevistador sea capaz de ganarse la confianza del entrevistado, esto hará menos tensa la entrevista, asimismo las preguntas deben ser hechas de tal forma que no induzcan al entrevistado a contestar únicamente un sí o un no, también de forma tal que se puedan conocer aspectos que interesan a la organización, acerca de sus habilidades, conocimientos, nivel socioeconómico, estado civil, etc.

El objetivo de la entrevista es tener más elementos para la contratación, aquí se indaga lo que se desea conocer de la persona de forma más personalizada, además de que se estudian los comportamientos de la persona, su arreglo

---

<sup>36</sup> Fernando Arias Galicia, Administración de Recursos Humanos, pág. 257

personal, apariencia física, asimismo se le informa al aspirante, el horario laboral, prestaciones, remuneraciones, naturaleza del trabajo, entre otros

Fernando Arias Galicia determina las fases de la entrevista en tres.<sup>37</sup>

- 1) *Rapport*.- Concordancia o simpatía) esta fase tiene como propósito disminuir las tensiones del solicitante.
- 2) *Cima*: es la realización de la entrevista y en ella se exploran las áreas que se mencionaron de manera general y que sirven también para la elaboración de la solicitud, ( por ejemplo, la historia laboral, donde se conocerá su estabilidad , su actitud para con la autoridad, habilidades para relacionarse, su manera de desenvolverse en el trabajo, historia educativa, en donde también se podrá saber acerca de sus actitudes para con la autoridad, su continuidad en los estudios, sus relaciones, su aprovechamiento escolar, y la historia personal, su relaciones interpersonales y por ultimo sus proyectos a corto y largo plazo).
- 3) *Cierre*: en esta última se le da oportunidad al solicitante de que haga las preguntas que considere pertinentes y manifieste sus impresiones sobre la entrevista misma.

Una ultima recomendación que hace Fernando Arias es que se diferencie el tipo de entrevista que se hará cuando se recluta a personal de nivel ejecutivo y aquél que no lo es, evidentemente el primero gozará de una entrevista no dirigida, conocida también como entrevista libre, a diferencia de la entrevista dirigida en donde se orienta al entrevistado a través de una serie de preguntas determinadas.

Finalmente se tiene que proceder a la elaboración del informe de la entrevista en la que se debe especificar si se cumplieron los objetivos señalados, si se obtuvo la información requerida, asimismo debe ser escrito en términos sencillos con el fin de que quien tenga necesidad de consultarlo no encuentre dificultades para entenderlo. Es importante que estos informes sean guardados para aprovechar el personal que fue rechazado para futuras requisiciones.

Una vez recorridas estas fases del proceso de selección se está en posibilidad de tomar la decisión final, y se procede a evaluar comparativamente los requerimientos del puesto con las características de los candidatos.

Se considera que la selección cobra relevancia ya que si no se tiene cuidado al elegir a las personas mediante un proceso con criterios científicos que permitan determinar si la persona cumple con los requerimientos del cargo se puede estar cometiendo un gran error que puede desembocar en consecuencias pocas favorables para la organización de que se trate.

Es necesario mencionar que a ultimas fechas la importancia de los métodos de selección de personal ha cobrado relevancia al grado que se buscan nuevas

<sup>37</sup> Ibidem, pág. 266

técnicas que permitan determinar si las personas elegidas cumplen con los requerimientos, para tal propósito existan ahora pruebas físicas, de inteligencia, de carácter y de conocimientos. Todo ello con el propósito de saber cual es la persona más indicada que va a ocupar un puesto y si está en posibilidades de desenvolverse tal como se requiere, trayendo un beneficio a la organización.

Es importante mencionar que también se aplican exámenes médicos a fin de determinar si la persona corre riesgo debido a las actividades el puesto.

La finalidad del examen médico según José Cruz Pichardo es:

- a) comprobar agudeza de los sentidos, especialmente vista y oídos
- b) investigar enfermedades profesionales
- c) adecuar la colocación en función de las características físicas y mentales del candidato
- d) detectar indicios de alcoholismo o uso de drogas
- e) prevención de enfermedades para evitar indemnizaciones por causas de riesgos profesionales
- f) formación de la historia clínica del trabajador con base en exámenes posteriores.

- Contratación, (ingreso).

una vez que se ha estudiado el informe de la entrevista y que se han estudiado las características del puesto, se determina si la persona es la adecuada para llenar la vacante y se procede a la contratación en la cual se da a conocer al aspirante de su aceptación en la organización, aquí se le dan más referencias acerca del sueldo, las prestaciones la visión y misión de la empresa, organización o institución y quienes serán las personas con las cuales trabajará.

- Inducción

: "...es el conjunto de actividades que se realizan dentro de la administración de personal con el objeto de guiar, orientar e integrar al elemento nuevo al ambiente de trabajo"<sup>38</sup>

Asimismo Salvador Mercado cuenta, entre los principales objetivos de la inducción, las siguientes:

- a) Facilitar la adaptación de los nuevos empleados al ambiente de trabajo.
- b) Dar al personal toda la información necesaria sobre la organización su historia, sus políticas, reglamentos, servicios y productos.
- c) Desarrollar en el personal actitudes positivas hacia su trabajo, jefes y compañeros.

<sup>38</sup> Salvador Mercado, Administración aplicada, teoría y práctica, tomo I, Pág. 430

- d) Demostrar a los empleados el interés de la empresa por su integración al núcleo de trabajo.
- e) Despertar sentimientos de satisfacción en el trabajo y de orgullo en la organización.

Como podemos observar, el proceso de inducción es parte fundamental para el mejor desenvolvimiento del nuevo miembro ya que le permitirá conocer los objetivos de la organización, asimismo orienta al trabajador acerca de las actividades que tiene que realizar, le permite la integración al presentarlo con sus nuevos compañeros, conocer de manera más directa a sus autoridades etc. El área responsable de implementar este programa será el de recursos humanos ya que es quien conoce acerca de las especificaciones del puesto, sueldos, gratificaciones, sanciones, y las relaciones que existen entre las autoridades y el personal.

### **4.3 Capacitación, educación formal y desarrollo del servidor público**

- Capacitación

La capacitación es la etapa de la administración de los recursos humanos que también requiere mucha atención, una vez que el nuevo elemento ingresa a la organización busca desarrollar una actividad, pero también que se le dé oportunidad de adiestrarse en el conocimiento de las herramientas que se utilizan para el puesto o de aprender cosas nuevas que le permitan ascender en la escala de categorías, aquí es necesario diferenciar los conceptos de capacitación, adiestramiento, entrenamiento y desarrollo.

*Capacitación* es el proceso de comunicación permanente tendiente a satisfacer las necesidades de realización individual y social de la persona y los requerimientos de la institución en donde desempeñe sus labores, aquí los objetivos son que el trabajador desarrolle sus habilidades y que aplique nuevos conocimientos y técnicas a su puesto.

*Adiestramiento*: es el proceso que hace posible que el trabajador desempeñe, eficientemente y en su caso aplicando las medidas de seguridad, las tareas inherentes a su puesto actual de trabajo, en esta definición se hace referencia a la habilidad o destreza de un trabajo manual

*Entrenamiento*: significa, enseñar a la persona a realizar las labores inherentes al puesto de acuerdo a las características propias de la empresa, el entrenamiento se imparte a través de demostración del trabajo y ejecución vigilada del mismo.

**Desarrollo:** es la expresión de acciones totales para allegarse empleados mejores, tratará de perfeccionar no solo orgullo y habilidad sino que también tratará de perfeccionar al hombre como humano, sus facultades, actitudes y rasgos personales que en general le permitan vivir en sociedad armónicamente.

La capacitación y el desarrollo buscan contribuir al incremento de las capacidades de los individuos para alcanzar los objetivos organizacionales, sin embargo, para tal motivo se tiene que establecer un proceso, el cual debe llevar una planeación de las actividades tendientes a mejorar el nivel de conocimiento de los trabajadores.

- Diagnóstico De Necesidades De Capacitación.

El proceso de capacitación inicia con el diagnóstico de necesidades de capacitación, esto se hace a través de una serie de cuestionarios y entrevistas que permiten determinar el nivel de capacitación que requiere el personal que integra la organización. Esta misma información permite elaborar los programas de adiestramiento y capacitación a la vez que se establecen los mecanismos de coordinación y contratación de instructores, del material didáctico necesario, así como determinar el tipo de capacitación que requieren, ya sea para el trabajo o en el trabajo, en el primero la capacitación que se recibe es básicamente para los empleados de nuevo ingreso, para que conozcan la estructura de la organización, la ubicación, como funciona el área, sus obligaciones y derechos como trabajador, el segundo se realiza una vez estando en el área laboral y es un derecho del trabajador para que perfeccione las tareas que le son encomendadas o bien para aprender nuevas técnicas para futuras oportunidades de ascender o si se es transferido a otra área.

Los objetivos de la investigación de las necesidades debe orientarse a:<sup>39</sup>

- justificar la determinación de las necesidades de capacitación
- localizar las áreas que presenten problemas en el desempeño de sus funciones o en las relaciones interpersonales
- identificar a los trabajadores que requieren capacitación
- conocer las necesidades de capacitación tanto presentes como futuras
- jerarquizar las necesidades de capacitación
- calcular el tiempo que probablemente se requiere para que los trabajadores logren satisfacer dichas necesidades.

Siguiendo con el proceso debemos decir que una vez que se ha hecho el diagnóstico de necesidades, es preciso elaborar un informe del mismo destacando las áreas críticas y las posibles soluciones, mencionar qué técnicas, procedimientos e instrumentos serán necesarios para llevar a cabo el programa de

<sup>39</sup> Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal

capacitación, tarea nada sencilla ya que el programa debe tomar en cuenta el área, el nivel académico de la persona, la estructura administrativa en la cual se desenvuelve así como los costos del proceso.

En cuanto a la presentación del informe este debe contener: portada, contraportada, índice, introducción, sumario, cuerpo o desarrollo de la investigación, resumen y anexos.

- Etapas Del Proceso De Capacitación

- a) Programación.

En la programación se determinan los objetivos que se pretenden alcanzar, así como el monto de recursos con los que cuenta la organización; asimismo establecer el tiempo, las instalaciones y los procedimientos que permitirán echar a andar el proceso de capacitación.

- b) Coordinación

Se busca contactar a diversas instituciones u organizaciones o personas capacitadas para la ejecución de los programas, así como la determinación de tiempos, la utilización de los recursos y la metas preestablecidas, es decir que en el proceso de coordinación se debe ver quienes serán los responsables de ejecutar el programa, supervisar instrucciones, apoyar en la proporción de material didáctico, buscar instalaciones adecuadas, la documentación necesaria para realizar la capacitación, así como la evaluación de las acciones de capacitación.

- c) Organización.

Significa ordenar las actividades de capacitación de una manera racional, así que debe existir una división del trabajo, la división de responsabilidades permite el logro de los objetivos.

- d) Ejecución.

Significa realizar las actividades propuestas para alcanzar el objetivo que se estableció en una primera etapa, aquí se vigilará que se lleven a cabo todos los procedimientos como son los de registro, coordinación, apoyo, dirección, etc. Esta etapa también implica seleccionar a los participantes en el curso, registrarlos, supervisar los recursos y procedimientos, organizar las actividades y aplicar evaluaciones.

- e) Evaluación.

Se valora el desarrollo de los cursos, lo que se busca con esta etapa es comprobar si la capacitación fue productiva o no y evaluar si llenó las expectativas de los asistentes, también se pretende que se pueda establecer si el método fue el correcto o detectar a tiempo posibles desviaciones.

f) Evaluación-seguimiento.

Es una secuencia que se debe llevar al término de la acción de capacitación, esto a fin de determinar si la capacitación contribuyó a mejorar su nivel, (esto dependiendo del objetivo de la capacitación que se llevó a cabo, si es para ampliar los conocimientos del empleado referente a las tareas relacionadas con su cargo, si es para desarrollar habilidades técnicas y profesionales, o para motivar y desarrollar de manera integral a los empleados), si emplea las técnicas, procedimientos o sugerencias que se hicieron en las sesiones de capacitación y tener la seguridad de que sus conductas en cuanto al trabajo se hayan modificado, de tener resultados poco satisfactorios se procederá a determinar en qué momento del proceso de capacitación se deben hacer correcciones, pueden ser en los planes y programas, la organización, la coordinación o la ejecución del proceso, esto se determinará una vez que se haya concluido la etapa evaluación-seguimiento.

De la misma manera en esta etapa se debe estar pendiente de diseñar técnicas y procedimientos de evaluación, recolectar datos, concentrarlos, analizarlos y presentar un informe con los resultados, asimismo establecer mecanismos de seguimiento e implementarlos, para, finalmente proponer alternativas de solución si hubiere resultados negativos o bien darle una continuidad al proceso, de tener resultados positivos.

No podemos omitir la necesidad de tomar en cuenta las características, nivel escolar y experiencia laboral de los participantes propuestos al curso de capacitación, a fin de realizar un programa de capacitación acorde con el nivel de los mismos, para que el instructor tenga el conocimiento acerca del nivel en el que deberá impartir las sesiones de capacitación, asimismo; determinar que tipo de material didáctico será necesario así como los contenidos programáticos.

Se debe conocer la trayectoria profesional del instructor, para tal efecto debe reunir las siguientes características:

- actitud y motivación para llevar a cabo el proceso de capacitación.
- que tenga los conocimientos necesarios respecto al área de conocimientos que pretende impartir, se recomienda sea especialista en la materia.
- Que conozca la estructura orgánica de la organización, así como sus principales reglamentos.
- Que sepa planear, organizar, ejecutar, evaluar y supervisar.
- Que tenga el conocimiento de proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Y que tenga capacidad de comunicación, buen lenguaje, agilidad para comprender y responder las dudas de los participantes, habilidad para manejar los conflictos o diferencia de opiniones que se puedan suscitar entre los participantes

- Educación Formal

Se refiere a darle la oportunidad al trabajador de iniciar o concluir una carrera profesional, ello sería una estímulo para el empleado al mismo tiempo que a la organización se le estaría beneficiando porque podría contar con personal profesional lo cual incrementaría el nivel de productividad de la organización, el trabajador tendría una visión más amplia de lo que es su trabajo además percibiría el interés que la institución tiene hacia él.

Para conseguir este propósito al trabajador se le tienen que dar algunas facilidades como son un horario flexible para poder concluir con su educación, apoyo institucional con la oferta de becas académicas, la oportunidad de asistir a seminarios, diplomados y conferencias.

- Desarrollo del Servidor público

“Se entiende por Desarrollo del Servidor Público, el conjunto de esfuerzos que las instituciones y el propio servidor realizan para proveer a éste con las habilidades y satisfactores que, de acuerdo con la visión estratégica de la dependencia, ambos necesitarán en el futuro para enfrentar la demanda de calidad en los servicios que la ciudadanía está exigiendo.”<sup>40</sup>

El desarrollo del trabajador es más amplio que si habláramos de la capacitación, como bien sabemos la capacitación es a corto plazo relativamente porque también lleva su tiempo para ver los resultados, el desarrollo requiere de un periodo de tiempo más largo y proporciona otro tipo de herramientas al trabajador, se trata de que estas mismas le den la posibilidad de que a nivel personal esté preparado para nuevas oportunidades que le permitan crecer de forma profesional, laboral y personal

#### **4.4 Motivación y comunicación en la organización**

“Motivación es la habilidad para lograr que un hombre haga lo que usted quiere que haga, cuando usted lo quiere hecho, del modo que usted lo desea y porque él desea hacerlo”<sup>41</sup>

El hombre al ser tan complejo es difícil de estudiar, quizá en un tiempo solo se habían estudiado las maneras de hacer que el hombre fuera eficiente, se intentó medir su productividad y su eficacia de tal manera que se alentaba a que el

---

<sup>40</sup> S.H.C.P, Modelo del Servicio Civil de Carrera, pág. 61

<sup>41</sup> Salvador Mercado, Administración Aplicada, Pág.647

hombre hiciera un trabajo mecanizado, así el individuo se sentía como una pieza más de la organización, del que solo importaba su producción.

Más tarde se comprendió que el hombre necesitaba ser tomado en cuenta como un factor fundamental de la organización no una pieza más. Por su parte el precursor más conocido de estas teorías fue el australiano Elton Mayo, quien hizo diversos estudios en los que destacaba la importancia de las relaciones humanas, la comunicación fluida entre todos los miembros de la organización, la integración de grupos "informales", y por supuesto la motivación del individuo.

Elton Mayo clasifica las necesidades humanas básicas en:

- necesidades físicas o biológicas
- necesidades de seguridad y estabilidad
- necesidades sociales o afectivas
- necesidades del ego o de estimulación
- necesidades de la auto-realización

Las necesidades físicas o biológicas: aquellas que en el individuo son indispensables para su sobre vivencia, por ejemplo la alimentación.

Necesidades de seguridad y estabilidad: por ejemplo la estabilidad en el trabajo, su lucha por obtener un trato justo.

Necesidades sociales: es la necesidad de aceptación, de arraigo, amistad y afecto por parte de quienes lo rodean.

Necesidades de ego: es la necesidad que tiene el individuo para sentirse valioso para la organización, de inspirar respeto y de que sus ideas sean tomadas en cuenta y puestas en marcha, además de ser reconocido.

Necesidades de autorrealización: "representan la búsqueda del individuo para el desarrollo y progreso constantes de su persona"<sup>42</sup>

Sin embargo no es posible que estas situaciones se lleven al límite, el tratar de sobreproteger al individuo puede traer resultados contraproducentes, el individuo puede sentir que no tiene la capacidad necesaria para tomar decisiones por sí mismo, en este sentido, no se estaría motivando al individuo sino desmotivándolo, el paternalismo no debe ser aceptado ni confundido con la motivación.

Se debe tener cuidado al establecer las formas de motivar a la gente, quizá sea imperceptible pero se puede motivar a la gente por medio del temor, aquí se estaría haciendo hincapié en la autoridad y se estaría obligando a las personas más que estarlas motivando.

---

<sup>42</sup> Ibidem, pág. 658

La motivación por competencia, el hombre siempre ha sido proclive a la competencia, siempre ha tenido el afán de demostrar que es mejor que el otro, esta puede ser una buena opción, aunque su abuso puede traer problemas ya que en ocasiones es difícil determinar quien ha tenido más éxito, motivo por el cual se debe estudiar primeramente la naturaleza de la actividad que realiza el trabajador, por otra parte hay individuos a los que no les gusta competir.

El convenio implícito: consiste en la negociación de las partes en donde se establece un convenio en el cual se le dice al trabajador que si hace bien las cosas a cambio recibirá una recompensa, éstas pueden variar.

Motivación por incentivos: promete recompensas si se logran los objetivos que se establecen. El inconveniente es que los beneficios son temporales y se está sujeto a depender demasiado de los incentivos, se contribuye a que se cree apatía entre los trabajadores o a pedir siempre un incentivo para laborar.

Motivación por actitudes: está basada en el conocimiento y comprensión de la naturaleza humana, se le dice al trabajador la importancia que implica su presencia en la organización, se le ofrece la oportunidad de crecer y se le ayuda a alcanzar sus metas personales.

Esta última clase de motivación es quizá la más adecuada porque se está valorando a la persona, se le trata con dignidad y se le da la oportunidad de mejorar en su persona

- Comunicación

La comunicación es un medio de transmisión de conocimientos y se considera el mejor motivador porque estimula la cooperación entre los miembros de modo que todos estén enterados de lo que cada uno está haciendo, recordemos que las organizaciones están conformadas por estructuras administrativas que son manejadas por seres humanos, por lo tanto debe existir un sistema de comunicación que permite la libre afluencia de información para que la organización marche adecuadamente.

Clases de comunicación:<sup>43</sup>

Formal: es la que se lleva a cabo oficialmente, respetando y utilizando los canales y medios normalmente establecidos para cumplir su misión.

Informal: que se establece dentro de la organización sin seguir ni los canales ni los medios señalados oficialmente, es decir, es aquella que queda fuera de los controles de la organización.

---

<sup>43</sup>Ibidem, pág. 739

El proceso de comunicación:

Emisor: es la fuente de donde proviene la información, la cual va a ser exteriorizada a otra persona que se denomina receptor.

Receptor: es la persona la cual recibe la información y la interpreta.

Mensaje: es el contenido o la información que el emisor envía al receptor y el cual tiene una razón de ser, cabe mencionar que el mensaje debe ser claro, consistente y creíble. "La comunicación tiene la máxima efectividad cuando es menor el esfuerzo que realiza el receptor para captar"<sup>44</sup>

Por último recordemos que la comunicación no es únicamente verbal, también es escrita por lo cual se deben conocer y respetar los signos de puntuación, reglas ortográficas y semánticas tanto por el receptor como del transmisor, de lo contrario el mensaje puede ser malinterpretado o no entendido por lo cual no habría comunicación efectiva. Una clasificación más es por medio de señales, como son las de tránsito, avisos, anuncios, los cuales son captados por medio de la vista; estas son utilizadas básicamente por gente con alguna discapacidad del oído; sin embargo lo más utilizados son la verbal y la escrita.

#### **4.5 Sistemas de Compensación, evaluación del desempeño y promoción**

- Sistema de compensación

Parte importante en la administración de recursos humanos son los sueldos y los salarios, es evidente que la preocupación fundamental del hombre es satisfacer sus necesidades, motivo por el cual las remuneraciones a su esfuerzo laboral deben ser recompensadas con un sueldo o un salario.

Para la mayoría de la gente sueldos y salarios son sinónimos, sin embargo tienen sus diferenciaciones, por tal motivo definiremos los términos.

**Salario:** "es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo, el salario se integra por los pagos hechos en efectivo, una cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo"<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Ibidem, pág. 746

<sup>45</sup> Fernando Arias Galicia, Administración de Recursos Humanos, pág. 194

**Sueldo:** "La retribución que recibe el empleado de confianza y su distinción corresponde únicamente a la periodicidad de pago, que es generalmente quincenal o decenal. La ley prohíbe que el plazo para el pago del salario sea mayor de una semana en el caso de personas que desempeñen un trabajo material y de quince días para los demás trabajadores"<sup>46</sup>

**Salario nominal:** "es la cantidad en dinero que se conviene que ganará el trabajador, según la unidad adoptada, tiempo, destajo, etc. Se refiere a la cantidad de dinero asignada como paga a cada hora, día semana, etc., de trabajo o pieza hecha."<sup>47</sup>

**Salario real:** "Consiste en el poder adquisitivo o de compra de los salarios, analizándose este poder a precios constantes en relación con un año que se toma más o menos arbitrariamente como base, o bien la relación entre la paga en dinero que el asalariado recibe por sus servicios y los precios, de las mercancías que consume o dicho de otro modo, es la remuneración del trabajador expresada en una cantidad de bienes directos"<sup>48</sup>

Sabemos que debe existir un salario mínimo, y lo tenemos establecido en la legislación laboral mexicana, este mismo salario nos tiene que permitir subsistir y satisfacer nuestras necesidades básicas, por tal el salario mínimo nunca debe ser menor al aumento de los precios de la canasta básica, el salario mínimo es "la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo"<sup>49</sup>

También existe lo que se denomina el salario del puesto que implica que no todos los salarios tienen que ser iguales sino que éstos se deben determinar de acuerdo con la complejidad, dificultad y responsabilidad del trabajo y no significa que exista inequidad o injusticia al determinar la remuneración.

Por otra parte el trabajador aparte de este salario, necesita que su trabajo sea valorado, como un estímulo a su buen esfuerzo. Con la evaluación y análisis de puestos se puede determinar quien merece una gratificación, a esto también se le denomina "pago al mérito del trabajador en su puesto, es aquí en donde se puede utilizar las técnicas como son la calificación de méritos que pretende disminuir la subjetividad apreciando el desempeño laboral de manera menos arbitraria"<sup>50</sup>, mediante un sistema que permita determinar las remuneraciones de los trabajadores y evaluar el desempeño, aunado a una valuación y evaluación de

---

<sup>46</sup> Loc. cit

<sup>47</sup> Loc. Cit.

<sup>48</sup> Fernando Arias Galicia, Op. Cit. Pág. 196

<sup>49</sup> Ibidem pág. 205

<sup>50</sup> Loc. Cit.

puestos, un análisis y descripción de puestos, calificación de méritos, sistemas de gratificaciones y estímulos al buen desempeño.

Es preciso mencionar que al salario o sueldo de los trabajadores se le hacen diversos descuentos, por ejemplo el Impuesto sobre producto del trabajo, servicios médicos y maternidad, inasistencias y retardos, seguros de vida, cuotas sindicales, préstamos, entre otros. Esta situación es similar entre los trabajadores de empresas privadas que en organismos gubernamentales

- Servicios y Prestaciones

“Servicios son todas aquellas actividades, costeadas por la organización que proporcionan una ayuda o beneficio de índole material o social a los empleados; prestaciones, aportaciones financieras con las que la organización incrementa indirectamente el monto que por concepto de salario percibe el trabajador. En otras palabras son aquellos elementos que en forma adicional al salario nominal, recibe el trabajador en metálico o en especie y que van a representar un ingreso, o el ahorro de un gasto”.<sup>51</sup>

Las prestaciones y los servicios son considerados distintos o suplementarios a los salarios nominales, no se consideran como incentivos o gratificaciones, son solamente otorgadas por el simple hecho de pertenecer a la organización, y son financiadas por el patrón.

Mucho se ha comentado acerca de la naturaleza de las prestaciones, en ocasiones se ha considerado que otorgar demasiadas prestaciones puede ocasionar que el trabajador no se esfuerce por mejorar en su trabajo, de ahí la consideración de que las prestaciones y servicios sean revisados y evaluados periódicamente para determinar si efectivamente están cumpliendo el objetivo al cual estaban destinados.

Las prestaciones se clasifican en dinero, especie y en facilidades, actividades o servicios.

Prestaciones que otorgan las leyes:

- *Ley Federal del Trabajo*
  - pago de horas extras
  - vacaciones
  - aguinaldo
  - indemnización
  - participación de utilidades

---

<sup>51</sup> Fernando Arias Galicia, Op Cit Pág 373

- capacitación y adiestramiento
- servicio medico
- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
  - atención medicoquirúrgica, farmacéutica y hospitalaria
  - aparatos de ortopedia en el caso de riesgos de trabajo
  - traslado de enfermos
  - canastilla para recién nacidos
  - ayuda para lactancia
  - guardería para los hijos
  - aguinaldo anual para pensionados
  - salario o subsidio por accidente de trabajo
  - subsidio por enfermedad
  - pensión por cesantía, vejez, invalidez
  - Dote matrimonial
  - Seguro voluntario

las prestaciones son otorgadas únicamente a los asegurados, recordemos que estos últimos son los trabajadores que pagan su cuota correspondiente y los beneficiarios son los familiares directos del asegurado como cónyuge, hijos y padres del mismo.

- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE)
  - seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad
  - seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
  - servicios de reeducación y readaptación de inválidos
  - servicios que eleven los niveles de vida del servidor público o de su familia (guarderías, estancias infantiles, etc.)
  - Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador.
  - Arrendamientos de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto
  - Cajas de ahorro
  - Préstamos personales
  - Seguros de vida
- Prestaciones que otorgan las organizaciones privadas:
  - préstamos personales
  - anticipos de sueldos
  - cajas de ahorro
  - compensación por salario insuficiente
  - liquidaciones por retiro voluntario
  - seguro de vida
  - seguro de hospitalización y gastos médicos
  - compensación de salario por cambio de localidad

las prestaciones en estas organizaciones pueden variar y depender de las políticas y obligaciones de la empresa.

- **Sistemas de Evaluación del Desempeño**

“Por evaluación del desempeño podemos entender al proceso mediante el cual se evalúan aspectos cuantitativos y cualitativos sobre el desempeño de un empleado en su trabajo”<sup>52</sup>

La evaluación del desempeño busca principalmente tener una visión general de los recursos humanos identificando áreas de oportunidad, es decir áreas en las cuales se tenga que reforzar el proceder del trabajador, determinar sus ascensos con base en el mérito. Asimismo proporciona las bases para el despido del trabajador cuando éste no cumple satisfactoriamente sus actividades.

Implantar un sistema de evaluación del desempeño puede ser difícil porque la gente suele oponerse a la innovación, las razones son simples, se les estaría afectando su posición o se les obligaría a trabajar con esmero, mucha gente se encuentra en puestos casi perpetuos y no gracias a su desempeño sino por vía sindicado que suele ser el principal opositor de la implementación de sistemas de innovación, por ello el administrador público debe tener gran capacidad de negociación.

Es importante señalar que si el empleado cuenta con mayor retribución y seguridad en su trabajo, elevará considerablemente su autoestima y contribuirá al logro de los objetivos de la empresa, pero si la evaluación solo valora las actitudes negativas, el sistema no tendrá éxito.

La evaluación del desempeño es considerado como un instrumento muy eficiente para:

- a) determinar salarios y sueldos
- b) para tomar decisiones de promoción y transferencia
- c) determinar necesidades de capacitación
- d) planear los recursos humanos
- e) validar procedimientos de promoción y selección

*Determinar salarios y sueldos:* se establece si el evaluado está cumpliendo con las especificaciones del puesto y si cumple los objetivos, así también se evalúa la dificultad, complejidad y riesgo de la actividad para estar en condiciones de fijar el sueldo y elaborar mecanismos de seguridad.

---

<sup>52</sup> S.H.C.P, Modelo de Servicio Civil Federal, pág. 62

*Tomar decisiones de promoción y transferencias y su validación:* se evalúa el proceder, el grado de incidencias y la inteligencia del empleado para su promoción a otros y mejores puestos y con mayor sueldo.

*Determinar necesidades de capacitación:* al evaluar a los empleados se logra determinar en qué áreas están fallando mismas que serán puntos clave para elaborar el programa de capacitación.

*Planear los Recursos Humanos:* se reorganizan los puestos de acuerdo a su complejidad, mismas que ayudarán a integrar un catálogo de puestos en la empresa.

- **Métodos de evaluación del desempeño**

- Método grafico de escala de calificación.

- Es un método descriptivo en el cual la persona que evalúa lo hace con una frase (inadecuado, superior, debajo del promedio, encima del promedio) el grado de mérito para cada uno de los diversos rasgos que se estén evaluando, por ejemplo; calidad de trabajo, cooperación, trato, aportación, puntualidad, seguridad, iniciativa.

- Método de rango-orden o método de Jerarquización.

- El evaluador jerarquiza a los empleados desde el mejor hasta el peor, en donde el mejor ocupará el primer lugar en la escala de calificación y el peor el último, esto en diferentes rasgos, es importante mencionar que en este método los grupos tienen que ser homogéneos, es decir que las personas hagan las mismas actividades y que deben tener las mismas características para el desempeño de las mismas.

- Método de comparación aparejada.

- El evaluador califica a los empleados comparándolos con cada uno de los restantes en diferentes rasgos y características (iniciativa, seguridad, manejo de conflictos)

- Método de distribución forzada.

- El evaluador distribuye a los empleados a lo largo de una o más escalas y se asignan porcentajes fijos, teniendo como límites los mejores y los peores de la escala y a la clase de en medio, por ejemplo:

- 10% con calificación muy inferior

- 20% con calificación inferior

40% con calificación promedio  
20% con calificación superior  
10% con calificación muy superior

Método técnica incidente crítico.

El evaluador lleva un registro de incidentes del trabajador ya sean estos indeseables o muy buenos, con este registro se llevan a cabo discusiones y se toman decisiones de diversa índole, ya hemos hablado con anterioridad de los usos de la evaluación del desempeño.

Un incidente crítico es aquél que puede tener repercusión en la organización ya sea negativa o positiva.

- Programa De Evaluación Del Desempeño.

La implementación de un sistema de evaluación del desempeño conlleva una planeación adecuada, una investigación previa de la situación organizacional así como de sus recursos humanos, implica prever las repercusiones políticas y socioeconómicas y una visualización de los probables resultados. Asimismo se deben llevar a cabo sesiones informativas a todo el personal que se va a evaluar y explicarles las ventajas del sistema y así se involucre y participe en el programa.

El programa constará de las partes siguientes:

- identificación de factores*, se evalúan los rasgos o atributos: disciplina, puntualidad, asistencia, cooperación, educación, iniciativa, aptitud para progresar, confianza, honestidad, conocimiento del puesto, adaptación en el trabajo.
- Definición de los factores seleccionados*, se determina cuál es el significado de cada uno de los factores para evitar confusiones o tergiversaciones de los conceptos que se dan a conocer a los involucrados.
- Ponderación de factores*, se jerarquizan los factores, se determina cual es más relevante o de mayor importancia para el logro de los objetivos de la organización o empresa.
- Elaboración de las escalas*, es la escala de puntuación que permite al calificador determinar el valor de cada factor.
- Administración del proceso*, se determina el área que llevará a cabo el programa, a ella corresponderá determinar quien será el personal al cual se evaluará y los factores que se tomarán en cuenta, es decir las acciones que se llevarán a cabo para el logro del objetivo.

Este programa debe ser llevado a cabo por personas que tengan amplios conocimientos en la materia y sobre todo que tengan contacto directo con los empleados. Una persona que conoce los puestos y el personal a cargo del

mismo, aunado a sus cualidades de tacto, sensibilidad y honestidad asegurarán el éxito del programa y de la organización.

Hay que evitar que se caiga en el error del halo y de la "tendencia central" el primero se refiere a que el evaluador juzga con base en ciertos criterios subjetivos que no tienen nada que ver con el desempeño y el segundo que el evaluador califica siempre en los niveles intermedios para evitar afectar a los empleados o beneficiar a unos a costa de otros, de esta forma se tendrá como resultado únicamente empleados promedio cosa que desvirtúa la evaluación del desempeño y desmotiva al trabajador al no ver resultados en beneficio de su persona.

- Promoción

Es parte importante dentro del sistema del proceso de desarrollo de los recursos humanos, por medio de ella y con base en el sistema de evaluación del desempeño, descripción y análisis de puestos se puede permitir el movimiento que permita al trabajador superarse personal y profesionalmente,

"La promoción será aquel movimiento progresivo, mediante el cual, el servidor público puede ocupar mejores puestos de trabajo, tanto en el orden profesional como económico"<sup>53</sup>

Asunto importante en el modelo que plantea el servicio civil de carrera en lo referente a este rubro es la posibilidad de que en las promociones concursen los trabajadores mejor calificados, pero una vez obtenido el puesto este duraría solamente siete años, los cuales transcurridos este lapso, el puesto se pondría nuevamente a concurso a fin de que se evite el estancamiento del trabajador y busque nuevas oportunidades de ascenso, así se le estaría dando la oportunidad a otros empleados de seguir su proceso de aprendizaje, claro está que el titular del puesto hasta ese momento también tendría derecho de participar.

---

<sup>53</sup> S.H.C.P, Modelo del Servicio Civil de Carrera Federal, pág- 63

#### 4.6 Sistemas de Valuación de Puestos

- Descripción y Valuación de Puestos:

El propósito fundamental de la valuación de puestos es "remunerar de manera equitativa a los trabajadores por los servicios que prestan"<sup>54</sup>.

La *valuación del puesto* determina el grado de habilidad, esfuerzo y responsabilidad requerida y las condiciones de trabajo en las cuales el trabajador se desempeña, asimismo permite que se describan de forma adecuada los cargos y evitar la duplicidad de funciones, así como evitar que personas que tengan las mismas actividades tengan posiciones más altas en la escala de puestos, esto permite que exista un trato equitativo y justo para todos los que integran la organización, a la vez que permite la revisión del sistema de salarios actual de la organización.

La *descripción de puestos*, son reseñas de las actividades que se desempeñan en el puesto y de las expectativas que se exigen del interesado para ocupar el puesto, por ejemplo las habilidades y conocimientos, así como permitir al interesado conocer sus responsabilidades y obligaciones, es importante mencionar que al ser solo una descripción como su nombre lo indica no incluye datos más precisos que los esenciales, por ejemplo, no incluye políticas y procedimientos a seguir.

Entre las ventajas que proporciona contar con descripciones de puestos encontramos:

- a) Sirve como una herramienta útil para el reclutamiento, selección y contratación de nuevos integrantes, al permitir que quien lleva a cabo estos procesos y conozca las especificaciones del puesto esté en posibilidades de saber quien reúne las características necesarias para ocupar el puesto o cargo.
- b) Puede ser utilizada para desarrollar estándares de desempeño, así como desarrollar evaluación de puestos.
- c) Permite adiestrar a quien ocupa tal puesto,
- d) Permite evaluar la labor o rendimiento de personal porque se contrasta la descripción del puesto con las actividades que realiza la persona, de esta forma se percibe de mejor forma si el empleado cumple con las expectativas del puesto.
- e) Permite que se ubique a la persona en un nivel de acuerdo a sus conocimientos y habilidades.

---

<sup>54</sup> Ibidem, pág. 207

- f) Cuando se agrupan los puestos que son sustancialmente iguales, se reducen las denominaciones excesivas y se crea un régimen de remuneración uniforme.

Al ser la descripción de puestos una técnica para reducir el número de categorías y homogeneizar los sueldos y salarios de acuerdo a las actividades que se desarrollan suele encontrarse con resistencias por la gente que verá afectados sus intereses

Por otra parte, es preciso que las descripciones de puestos se revisen periódicamente, ya que las actividades del puesto con frecuencia evolucionan, claro que esto sucede a partir de la planeación de la organización, de no ser así la descripción puede ser obsoleta y no cubrirá las expectativas de quien solicitó el puesto, de la misma manera no se establecerán salarios, recompensas, gratificaciones, ascensos justos.

La especificación del puesto, es otra manera de determinar las características específicas de cada puesto, aunque son elaboradas de una forma menos científica, ya que se determinan a partir de una discusión que se hace entre integrantes de la organización acerca de qué características serían apropiadas para el puesto. La especificación y la descripción del puesto dan como resultado el análisis de puestos del cual hablaremos más adelante.

También existen los estándares de desempeño, los cuales fijan qué tan bien se requiere que se haga el trabajo, así cada persona sabe qué es lo que se espera de ella en cuanto a las metas del empleo

- El Programa de Descripción de Puestos y valuación de puestos:

Cuando se pretende establecer un sistema de descripción y valuación de puestos, es preciso que se elabore un programa, el cual primeramente debe ser aprobado por los altos mandos de la organización, ya que el programa es costoso y difícil de aceptar por parte de quienes integran la organización, por lo cual se necesita el decidido apoyo de los directivos de la organización.

De ahí la necesidad de presentar un estudio preliminar de la necesidad de establecer este sistema y de las ventajas que implicaría implantarlo, por ejemplo:<sup>55</sup>

- a) Mercado de mano de obra.
- b) Controlar más adecuadamente los costos de los recursos humanos
- c) Establecer las bases para negociaciones con el sindicato.
- d) Estructurar la revisión periódica de salarios.

<sup>55</sup> Ibidem, pág. 210

- e) Establecer principios y políticas claras y precisas que permitan un trato más objetivo al personal en referencia a este aspecto.
- f) Ayudar a la selección, promoción y transferencias de personal y a los programas de capacitación.
- g) Reducir quejas y rotación de personal aumentando la moral de trabajo del personal.

También es preciso hablar de las necesidades del sistema de descripción y valuación de puestos, por ejemplo:

- a) un estudio en el cual se dé a conocer la desigualdad de los salarios
- b) la necesidad de hacer una reestructuración de puestos.
- c) la necesidad de revisar periódicamente el salario de los empleados.
- d) control sistemático de los salarios

No se debe omitir la forma en la cual se llevarán a cabo tales objetivos, las limitaciones y si es posible poner de ejemplo otras organizaciones que hayan tenido resultados satisfactorios en la implementación del sistema.

Una vez presentado el programa a los directivos, es preciso presentar el plan a los subordinados, tratar de involucrar al personal en el plan para evitar en la medida de lo posible, las resistencias que pudiera ocasionar el pretender implantar el sistema. También se recomienda que se le explique al personal de las ventajas del sistema y reiterarle que no le afectará, de esta forma se logrará la colaboración y confianza del grupo.

- *Métodos de valuación de puestos*

*Método de alineamiento:* éste se basa en el sentido común, respecto a la importancia que suele concederse a cada puesto, es un sistema que solo puede funcionar bien en organizaciones de muy escaso número de trabajadores. En este método se recomienda que se forme un Comité el cual determinará cual es, a su parecer, el puesto que tiene mayor importancia, las opiniones de cada uno de los integrantes se intercambian hasta llegar a un consenso y obtener un valor promedio más cercano a la realidad de cada uno de los puestos.

Como segundo paso se recomienda que se elija un número reducido de puestos básicos para ser designados como tipo (puestos-tipo) e iniciar con ellos el procedimiento, es importante que se elijan puestos que no estén sujetos a discusión continuamente y que no sufran cambios frecuentes de obligaciones como de salarios.

Establecidos los puntos anteriores se procederá a ordenar los puestos tipo de acuerdo al orden de importancia que le dio cada uno de los integrantes, ocupando el primer lugar al que se le dio mayor importancia y el cual, según criterio de los

integrantes del comité se le debe pagar el más alto salario y en último lugar al cual se considere menor en importancia y al cual se le debe pagar una mínima remuneración.

Finalmente el jefe del Comité pregunta a cada miembro cual será el puesto de mayor importancia para que una vez que se hayan registrado las opiniones, sacar de entre todas el promedio más alto y dividirlos entre el número de miembros. Es importante mencionar que este método es recomendable para empresas de escaso personal.

*Método de escalas o grados predeterminados:* consiste en establecer una serie de categorías y grados de ocupación, elaborar una definición para cada una de ellas y clasificar los puestos en forma correspondiente.

*Método de comparación de factores:* ordena los puestos típicos en función de diversas características generales denominadas comúnmente factores, se asigna un valor monetario a cada uno de ellos y se establece un rango entre los puestos valuados.

Son cinco los factores fundamentales que son utilizados en este método:

1. Habilidad tanto inherentes como adquiridas, ejemplo; destreza, habilidad, manejo de actividades de oficina.
2. Requisitos mentales, ejemplo; inteligencia, memoria, entendimiento, educación, conocimientos especializados.
3. Requisitos físicos; fuerza muscular, resistencia, estado físico, edad, estatura, sexo.
4. Responsabilidades; por equipo, valores, contacto con el público.
5. Condiciones de trabajo; ambiente, riesgos, peligros, horarios.

*Método de Valuación por puntos:* Consiste en la asignación de cierto número de unidades de valor llamados puntos, de acuerdo a las características del puesto designadas como factores, estos últimos son la identificación convencional de las características que precisan el contenido de un puesto, los factores se desagregan en subfactores y estos, a su vez, se miden en grados.

Los elementos del método de puntos son los siguientes:

- a) identificación y definición de factores
- b) valoración de factores
- c) gradación de factores
- d) valoración del trabajo

En cuanto a la determinación de los factores, estos deben ser los menos posibles ya que de lo contrario el sistema sería difícil y complejo.

- *Análisis de Puestos*

Hemos mencionado con anterioridad que la especificación de puestos y la descripción de los mismos dan como resultado el *análisis de puestos*. El análisis de puestos lo que pretende, es descubrir en términos generales cuales son los objetivos esenciales de la organización o agrupación que se trate, asimismo, como está estructurada y de qué manera contribuyen los puestos para alcanzar los objetivos de la organización, y finalmente para saber qué actividades se pueden agrupar para ser definidas como un puesto y evitar una multiplicidad de ellos.

*Puesto*: es una agrupación relativamente homogénea de tareas laborales diseñadas para lograr cierto propósito esencial y perdurable en una organización. Un puesto es una agrupación de tareas que exteriormente van unidas en algún sentido que tenga significado, tareas semejantes en cuanto a la clase o contenido, tareas que plantean requisitos comunes o tareas para las cuales la única base común es que los empleados que desarrollan cierta tarea son idóneos para llevar a cabo otra tarea”<sup>56</sup>

*Análisis*: significa separar un todo en partes para poder de esta forma analizarlas ya que de forma separada se facilita su estudio, posteriormente se procede a ordenarlas lógicamente.

*Análisis de puestos*: “consiste en definir el puesto y descubrir lo que el puesto requiere a comportamiento de los empleados. El análisis de puestos se orienta hacia el comportamiento observable de los empleados”.<sup>57</sup>

Como ya mencionamos, el análisis está comprendido por la descripción del puesto que debe contener, según Fernando Arias Galicia.

- la identificación que contiene, el título, la ubicación, el instrumental y la jerarquía; es decir de quién depende, a quienes manda y quiénes son sus contactos permanentes internos y externos.
- La descripción genérica, que es una definición lo mas breve posible de lo que es el puesto.
- La descripción específica, donde se detalla cada operación con estimación aproximada del tiempo que requiere. Estas operaciones se clasifican en permanentes, periódicas y eventuales.

Y la especificación del puesto, o sea la enunciación precisa de lo que el trabajador requiere para desempeñarlo con eficiencia, los requisitos que debe

<sup>56</sup> Marvin d. Dunnette. Selección y Administración de personal, Pág.98

<sup>57</sup> Ibidem, pág.99

llenar quien ocupe el puesto. Estos requisitos se reúnen en cuatro grandes factores: habilidad, esfuerzo, responsabilidad y condiciones de trabajo.

Continuando con el mismo autor el método del análisis de puestos es el siguiente:

- a) Planteamiento del problema, hipótesis de solución, investigación y objetivos (previsión). Conocer el problema, para esto se deben conocer los síntomas y las causas del problema, posteriormente tratar de encontrar una solución posible al problema (hipótesis), esta se puede considerar como un objetivo a alcanzar.
- b) Estrategia a seguir (planteamiento y organización). Este inciso implica emplear diversos instrumentos de investigación como son los cuestionarios, las entrevistas, la observación, estos permitirán recolectar la información necesaria acerca de las generalidades (título, horarios, turnos de trabajo), los requerimientos, perfil del ocupante (escolaridad, experiencia, manejo de herramientas), descripción genérica del puesto (actividades que se realizan en el puesto), requisitos del puesto. (Habilidades, conocimientos, escolaridad.)
- c) Recolección de datos (ejecución). Es la ejecución del plan que ha de seguirse para lograr el objetivo
- d) Análisis de la interpretación. Se estudian los puestos y sus requerimientos así como el conjunto de todos ellos para llegar a obtener una conclusión y de ahí partir para proponer posibles soluciones.
- e) Informe, conclusiones y recomendaciones para la toma de decisiones. Es la presentación de los resultados del estudio en donde se especifica a quienes va dirigido el estudio y las sugerencias que se proponen para reorganizar el sistema.
- f) Actualización de las descripciones (control). Implica que se debe tener actualizado este sistema ya que la organización con frecuencia tiene movimientos o crece en dimensión, por tal, los análisis de puestos deben ser revisados periódicamente para que el sistema no quede obsoleto.

El análisis de puestos es una tarea muy laboriosa como lo podemos observar, debe seguir una metodología en la cual el analista se debe enfrentar a una serie de situaciones quizá poco agradables, se tiene que enfrentar a la resistencia de la gente que con el tiempo ha ganado privilegios dentro de la organización.

El trabajo del analista son las entrevistas, estas permiten que tome las opiniones y consideraciones de la gente que ocupa los puestos para determinar el significado de los términos que designan los puestos, y saber si son coherentes con las actividades que desempeñan las personas asignadas a los mismos.

Los beneficios de contar con un análisis de puestos es que se pueden reorganizar o establecer los sistemas de sueldos y salarios, para reorganizar el trabajo, elaborar programas de capacitación y adiestramiento, orientar la selección y el

reclutamiento, establecer programas de calificación de méritos y el establecimiento de la carrera administrativa en la organización.

#### **4.7 Separación del Servicio y Fondo de Separación**

Esta es la etapa en la cual los trabajadores terminan su relación de trabajo con la institución, puede ser de naturaleza voluntaria, es decir, buscando el trabajador mejores oportunidades de desarrollo, de naturaleza involuntaria debido a jubilación, muerte, incapacidad permanente física o mental.

La Jubilación es cuando el empleado ha alcanzado cierta edad y desea dejar de trabajar, en este caso el empleado tiene derecho a una pensión por jubilación.

La renuncia, cuando el trabajador voluntariamente deja a la organización, en este caso tiene derecho a una prima por antigüedad dependiendo del número de años que haya prestado sus servicios a la institución.

Terminación de contrato, cuando se firma un documento por mutuo acuerdo donde se establece el periodo de tiempo en el cual el trabajador prestará sus servicios a la institución.

También puede darse por terminada la relación cuando se abandone el puesto, por muerte del trabajador o por estar incapacitado físicamente para laborar, o cuando ha incurrido en alguna falta grave en contra de la institución. Todo ello dentro del marco de legalidad correspondiente.

- *Fondo de Separación*

Es conveniente que dentro de la institución se cuente con un fondo constituido por aportaciones mensuales del trabajador y de la institución, ello a fin de que una vez terminada la relación laboral, sea cual fuere la causa, el trabajador no se quede desamparado y con fuertes problemas de liquidez, además de la liquidación que le corresponde legalmente.

#### **4.8 Bolsa de Trabajo.**

“Se pretende que se cuente con una base de datos que contenga toda la historia personal y laboral del trabajador que hubiera sido separado de sus funciones tal como lo establece el modelo del servicio civil federal, con ello se brindaría una segunda oportunidad al trabajador y tendría mayores ventajas sobre los externos.”

Éste es el modelo que debiera aplicarse dentro de la administración pública municipal, cubrir las etapas mencionadas nos dará un grado de garantía que nos permitirá confiar en aquellas personas que trabajan en el sector público, además de ello, un sistema como el descrito da la ventaja de que los servidores públicos estén satisfechos con sus condiciones laborales.

En el sistema de recursos humanos cobran relevancia las etapas de reclutamiento, capacitación y evaluación del desempeño. Ellas expresan que cuando una persona ingresa a la administración pública, tendremos la seguridad de que tiene los conocimientos necesarios para cumplir con su labor, con la capacitación el trabajador eleva su nivel de conocimientos pudiéndolos aplicar a su ámbito de trabajo y a aspirar a mejores puestos; para ello la evaluación del desempeño resulta imprescindible al ser el método que permitirá definir los niveles jerárquicos y con ellos los aumentos salariales o cualquier incentivo que se le quiera dar al trabajador, que no necesariamente tendrá que ser monetario, ya vimos en la etapa que corresponde a la motivación cuales son éstos.

Después de todo, el artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el personal que ingresa a la administración pública lo hará “mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes” y que “gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad”. El derecho a la capacitación también se establece en la Constitución Política.

El modelo de recursos humanos mencionado con anterioridad, regularmente se pone en práctica en el ámbito privado, aunque no necesariamente aplique todas las etapas, sin embargo; bien pudiera implementarse en la administración municipal el cual es nuestro ámbito de estudio.

Para ello, con los esfuerzos que se están haciendo en materia municipal, gracias a al Instituto Nacional para el Federalismo y Fortalecimiento Municipal (INAFED) y aún aquellos centros para el desarrollo municipal de los Estados de la República nos dan la pauta para afirmar que es posible instaurar un sistema de administración de los recursos humanos que permita el desarrollo del servidor público y con ello el desarrollo de la vida municipal.

Considero conveniente decir que no necesariamente se puede aplicar en todos los municipios de México en vista de que no todos tienen las condiciones económicas

para echar a andar un proyecto de tal magnitud, me refiero, por supuesto a aquellos municipios que no cuentan siquiera con la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos indispensables. Este modelo puede ser aplicado en municipios urbanos y metropolitanos, donde las condiciones lo permiten.

Además, si consideramos que los municipios a pesar de su fortalecimiento creciente aún dependen en gran medida de los recursos federales es necesario que se multipliquen los esfuerzos del INAFED y las mismas autoridades municipales así como los estudiosos interesados en la materia.

Para tal efecto, si bien ya se están llevando a cabo acciones encaminadas al continuo fortalecimiento municipal, como son los cursos y seminarios a los que acuden las autoridades municipales para el incremento de sus conocimientos o incluso para la adquisición de los mismos, también es necesario que en estrecha coordinación se lleven a cabo programas y acciones sistemáticas tendientes a mejorar de manera paulatina y constante las condiciones del servidor público municipal; asimismo, se puede aplicar el modelo de administración de recursos humanos en municipios piloto, principalmente aquellos desarrollados, también se pueden realizar convenios intergubernamentales para afianzar los programas, recordemos que cada Estado de la República Mexicana tiene su propia legislación laboral, por ello se deben establecer los canales adecuados de comunicación entre las autoridades federales con las estatales y por supuesto las municipales. Ello garantizará el buen desenvolvimiento de las acciones tendientes a la modernización administrativa.

## CAPÍTULO V EL MUNICIPIO EN MÉXICO

### 5.1 Conceptos

Entendiendo que nuestra propuesta va orientada a la vida municipal, de manera sucinta daremos un repaso a las características del municipio mexicano, partiendo de conceptos básicos que permitan identificar el ámbito de nuestro estudio.

- **Municipio:**

“Es la institución básica de la vida política nacional; es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población. Como entidad político-jurídica el municipio se integra por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio determinado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo por sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley, para su progreso y desarrollo. Su personalidad jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria”.<sup>58</sup>

El municipio considerado como la célula básica que divide el territorio nacional tiene relevancia inequívoca al encontrarse en contacto directo con la población que habita el territorio nacional. El municipio al igual que los otros dos niveles de gobierno se conforma por:

*Población:* son los habitantes del territorio, y quienes dan vida y sustento al municipio, con base en ella se determinan las políticas a seguir.

*Territorio:* es el espacio físico-geográfico en el cual habita la población.

*Gobierno:* en el caso del municipio el gobierno está representado por el Ayuntamiento, el cual es electo por los ciudadanos para la representación de los mismos y la satisfacción de sus necesidades, en este sentido, la administración pública es el órgano ejecutor de las decisiones políticas, es decir, es quien deberá de proporcionar los bienes y servicios que requiere la ciudadanía para su desenvolvimiento.

---

<sup>58</sup> Manual Básico para la administración municipal. Instituto de Administración pública del Estado de México (IAPEM), pág. 3

- El Ayuntamiento

El ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal, "integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que la constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado"<sup>59</sup>.

Tanto el presidente municipal como los síndicos y regidores son autoridades electas por sufragio universal y su cargo dura 3 años, están imposibilitados para ser reelectos en el periodo inmediato, asimismo el número de regidores y síndicos varía de acuerdo a su número de habitantes, es preciso mencionar esta situación ya que existen municipios con gran densidad poblacional por lo que existe mayor número de autoridades, lo mismo sucede con la administración pública, esta puede ser más compleja mientras más grande sea la población, puesto que existen mayores posibilidades de conflicto y de demanda de servicios.

El ayuntamiento siendo un órgano colegiado de gobierno solo puede tomar decisiones estando reunido en sesiones de cabildo.

- Presidente Municipal

Es el encargado de llevar a la práctica las decisiones acordadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración municipal, entre sus atribuciones se encuentra la de presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento, proponer al ayuntamiento los nombramientos del secretario, tesorero y titulares de las dependencias así como del coordinador municipal de los derechos humanos, presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento, vigilar la correcta inversión de los fondos públicos y tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, y por supuesto, informar al ayuntamiento del estado que guarda la administración municipal cada año, entre otros.

- Síndico

El Síndico tiene a su cargo la procuración y defensa de los intereses del municipio, especialmente los de carácter patrimonial, así como la función de contraloría interna, esta última actividad la hará en coordinación con el órgano de control que establezca el propio ayuntamiento. Cuando en el ayuntamiento existan dos síndicos, uno de ellos se encargará de los ingresos del municipio y el segundo de los egresos, si llegase a existir un tercero, tendrá las funciones del segundo. Representa jurídicamente al ayuntamiento en los litigios<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115, párrafo I

<sup>60</sup> Capítulo II, art. 53 de la Ley orgánica Municipal del Estado de México

- Regidor

Son los supervisores, proponentes y gestores, quienes representan a la comunidad en el ayuntamiento, por ello deben asistir a las sesiones que convoquen los miembros del gobierno municipal para proponer alternativas de solución a la problemática ciudadana y la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal, corresponde también promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.

- Secretario del Ayuntamiento

Entre sus atribuciones están la de asistir a las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondientes, convocar a la celebración de las sesiones de cabildo, llevar los libros de actas de cabildo, tener a su cargo el archivo general del ayuntamiento, publicar los reglamentos y circulares de observancia general, elaborar el inventario general de bienes muebles e inmuebles con la intervención del síndico también es responsable de la integración de un sistema de información que contenga datos de los aspectos socioeconómicos del municipio.

- Tesorero Municipal

Representa al órgano administrativo encargado de administrar la hacienda pública municipal, imponer sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales, proporcionar al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de egresos municipales, presentar anualmente un informe de la situación contable financiera de la tesorería municipal, proponer la política de ingresos de la tesorería, intervenir en la elaboración del programa financiero municipal, elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes

- Contralor Municipal

Es el encargado de vigilar que la actuación y proceder de los servidores públicos se dé en el marco de la legalidad, evitando con ello prácticas deshonestas, para ello, establecerá medidas de control y evaluación, asimismo vigilará que los recursos federales y estatales asignados al ayuntamiento se apliquen en los términos establecidos por la ley. Entre sus atribuciones están la de planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal, fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos, aplicar normas de control y evaluación, establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones, operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias, participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los

informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa, verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes.

- Régimen Administrativo

Es el aparato público encargado del cumplimiento de las obligaciones y funciones del ayuntamiento para beneficio de la ciudadanía, la organización administrativa será de acuerdo al tipo de municipio que se presente, sea este rural, semi rural, urbano o metropolitano, de los cuales ahondaremos más adelante.

- Bando Municipal.

Es el conjunto de normas administrativas que rigen a la administración municipal, contiene disposiciones que regulan la vida de la comunidad y las relaciones entre éste y el gobierno municipal, los derechos y obligaciones de los habitantes; así como de los servicios públicos. También regula el nombre y escudo del municipio, territorio, organización territorial y administrativa del municipio.

## **5.2 Evolución del Municipio Mexicano**

El municipio en México tiene sus antecedentes desde la época prehispánica, en la cultura mexicana existían ya organizaciones de gobierno denominadas calpullis que se conformaban por un consejo de ancianos. El calpulli tenía una organización territorial y social autosuficiente, las familias que las habitaban producían sus propios bienes.<sup>61</sup>

Con la llegada de los españoles a territorio mexicano se fundó el primer ayuntamiento el cual se instaló en la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519.<sup>62</sup> Tras largos 75 días, la ciudad de Tenochtitlán, cae en 1521 en poder del conquistador y funda el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán. Los españoles aprovecharon la división de los señoríos para hacer su propia división en provincias que a su vez conformarían pueblos y quienes tendrían una cabecera denominada alcaldía mayor, ésta representaban el poder central; así también las villas y los poblados, según Ordenanzas de 1536 tenían un alcalde y 4 regidores y un alguacil (síndico).

Al hacer los españoles esta división también asignaron facultades a los cabildos de los indios, entre estas se encontraban la de recaudar y entregar tributo a los españoles y distribuir el trabajo para tareas agrícolas y finalmente cooperar en el proceso de evangelización, por otra parte se encontraban los cabildos de

<sup>61</sup> Guías técnicas de capacitación municipal, Historia del municipio mexicano, pág. 35

<sup>62</sup> ibidem, pag. 35

españoles sus atribuciones eran la de impartir justicia, administración y obras públicas, esta última era exclusiva de los regidores.

Durante casi todo el periodo colonial, el municipio estuvo subordinado al Estado Español, sin embargo a fines del siglo XVIII el municipio tomó parte activa en el proceso político ya que un grupo de criollos fue comprando una diversidad de puestos municipales, y comenzó a pronunciarse en contra de los peninsulares. Así la institución municipal se convirtió en núcleo del descontento popular, cuna del nacimiento del nacionalismo mexicano y del movimiento de independencia.

En la etapa de la guerra de independencia el municipio sufrió grandes cambios. En la Constitución de Cádiz promulgada el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España se establece la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno así como su organización territorial y poblacional, asimismo se consolidó como la instancia básica de gobierno con su población y territorio.

Dentro de las facultades atribuidas a los ayuntamientos se encontraban la de salubridad, orden público, instrucción primaria, obras públicas y cárceles, asimismo el ayuntamiento se conformaba por alcaldes, regidores, síndicos y un jefe político o prefecto. Desafortunadamente estos ayuntamientos no gozaban de absoluta libertad para tomar las decisiones, ya que se estaba a expensas de los jefes políticos de tal manera que no existía autonomía del municipio.

Durante los años siguientes el municipio se vio en serias dificultades ya que se le suprimieron algunas de las contribuciones disminuyéndose sus fuentes de ingresos, esta situación no ha cambiado mucho en la época actual.

En el México independiente no se ve de manera clara la situación del municipio, en la constitución de 1824 se habla de una nación mexicana que adoptará para su gobierno la forma de gobierno representativa, popular y federal, pero en la que no se hace referencia al municipio. Posteriormente en 1836 se promulgaron las "Siete Leyes Constitucionales"<sup>63</sup> de corte centralista a través de la cual se divide al territorio mexicano en departamentos, divididos en distritos y partidos. Asimismo estas leyes decretaron que los ayuntamientos serían electos y que habría en todos los departamentos con más de 4000 habitantes y pueblos de más de 8000.

La Constitución de 1857 hablaba más específicamente del municipio, estipulándose en el artículo 72 del mismo la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio y a pagar impuestos y reiteraba la necesidad de que las autoridades públicas fueran electas popularmente, sin embargo con la intervención francesa y la llegada de Maximiliano se volvió a dividir el territorio mexicano en departamentos.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> ibidem, pág. 38

<sup>64</sup> loc. cit.

El régimen imperial fue derrocado en julio de 1867 restableciéndose el régimen republicano pero en 1903 seguían los prefectos en los municipios y eran los jefes de los servicios, aunque estaban subordinados al gobierno del estado.

Prácticamente durante todo el periodo de 1910 a 1917 la lucha se centró en buscar la libertad municipal, la reorganización de los mismos. Por otra parte Madero fue pieza clave para lograr el propósito, en el Plan de San Luis se expresaba el lema "Sufragio Efectivo. No Reelección", aplicado tanto al Presidente de la República como a los gobernadores y autoridades municipales.<sup>65</sup>

Por otra parte Emiliano Zapata luchaba para que se reglamentara la autonomía política, económica y administrativa del municipio en el Plan de Ayala y en el Plan de Guadalupe establecía la libertad municipal como una institución constitucional.<sup>66</sup>

Finalmente la Constitución de 1917 ve nacer a un municipio que destaca en la vida política, jurídica, económica y social del México independiente y se reconoce al municipio con la célula básica de la división territorial y de organización política y administrativa que tiene autoridades electas popularmente.

Desde entonces el municipio es reconocido como la base del andamiaje nacional con autonomía para administrar su hacienda la cual "se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor"<sup>67</sup>, y sobre todo contribuir al gasto público del Estado.

Con las reformas de 1983 y 1999 actualmente el municipio cuenta con más atribuciones que van de acuerdo a la importancia que representa para el sistema político-administrativo del país, aunque esto no implica que se le dote de suficientes recursos que pueda operar de forma óptima, lo que traería como consecuencia la prestación de más y mejores servicios para la ciudadanía.

- Modernización de la función municipal

Por si alguna vez se pensó que el municipio nunca adquiriría tal importancia para el desarrollo de la vida nacional, es relevante mencionar que con el paso de los años esta Institución ha logrado a través de librar una serie de batallas que por cierto no han dejado de cesar, el fortalecimiento y la fuerza que lo caracteriza.

El municipio del nuevo milenio busca nuevas formas de gestión, nuevos mecanismos de gobernabilidad, para ello las políticas públicas deben ir dirigidas hacia la población por lo cual también la comunicación con la población debe ser

---

<sup>65</sup> ibidem, pag. 39

<sup>66</sup> ibidem, pág. 40

<sup>67</sup> Art. 115, párrafo IV. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

más estrecha y esto se puede lograr en la medida que el gobierno municipal establezca los canales adecuados aunado también a la rendición de cuentas. Sin embargo la búsqueda de la modernización en la gestión pública suele tener repercusiones de tipo social puesto que en la búsqueda de la reforma y la modernización los canales suelen ser varios para conseguir el propósito, como ejemplo podemos mencionar a la privatización de servicios públicos, al elegir esta opción se puede lograr una disminución en los gastos del gobierno municipal pero también existe la posibilidad de provocar descontentos entre la población. Como bien sabemos, las empresas privadas siempre buscan obtener ganancias y al prestar un servicio público (todos los servicios son públicos) pretenderán obtener sumas elevadas.

Como podemos observar la situación es bastante delicada por lo cual en el intento por modernizar se pueden tener graves errores aunque también pueden encontrar soluciones novedosas siempre y cuando se estudien y analicen estas iniciativas. No perdamos de vista que una vez que se conexionan los servicios a la iniciativa privada, el gobierno pierde la capacidad de manejo de los mismos, por lo cual se puede prestar a acciones de abuso por parte de lo concesionarios.

El municipio busca mayores recursos para cumplir con sus funciones aunque esto nunca será suficiente, debe haber un fortalecimiento municipal aunado a la eficacia y eficiencia así como el incremento en la legitimidad del gobierno municipal con el cumplimiento de las promesas de los gobernantes electos.

Es evidente que la administración municipal al ser considerado como primer nivel de gobierno debiera tener más recursos de la federación o por lo menos mayores facultades para allegarse de recursos, puesto que se tienen que afrontar grandes demandas y responsabilidades, sin embargo resulta paradójico que a pesar de la relevancia de este nivel de gobierno, sea el más desprotegido de tal modo que en ocasiones se ve imposibilitado de atender las demandas de la población con lo cual se estanca el desarrollo de la comunidad, aunque sin duda debemos reconocer que paulatinamente se le han ido reconociendo méritos y se le han ido atribuyendo facultades y recursos para afrontar sus responsabilidades, pero no los suficientes para su pleno desarrollo; sin embargo esto no debe representar una limitante para su crecimiento, por ello el fortalecimiento se hace un asunto inaplazable.

Ante tal situación se hace prioritaria la necesidad de contar con recursos humanos con capacidad de decisión y de innovación misma que permita hacer más con menos, con esto queremos decir que si se cuenta con personal calificado para las tareas encomendadas, podremos contar con sistemas, procesos y procedimientos que resulten menos costosos para la administración municipal, de tal modo que se hace necesario emplear herramientas que en un tiempo se consideraron exclusivamente como de la empresa privada pero que se ha demostrado son instrumentos que bien puedan ser utilizados por los gobiernos, lo único que hace falta es tratar de cambiar nuestra cultura para aceptar los procesos de

modernización que impliquen quizá toda una reingeniería de procesos y más aún que puedan afectar intereses personales y partidistas, esos intereses que están muy distantes de satisfacer las necesidades de la comunidad que eligió a sus gobernantes.

De esta forma la administración municipal tiene que luchar contra la apatía, la resistencia al cambio y los intereses personales y partidistas además de la carencia de recursos tanto materiales, financieros y tecnológicos para lograr su pleno desarrollo. Esto es por una parte y por la otra tiene que enfrentarse a las demandas de una sociedad más interesada y más participativa, que se documenta, se informa, exige sus derechos, el cumplimiento de las promesas de los gobernantes y que exige calidez y calidad en el servicio que recibe por parte de los servidores públicos, además de la evaluación de la prestación de los servicios.

Como podemos observar se tienen que buscar formas para cumplir las expectativas de los clientes tanto en el ambiente endógeno como exógeno, solo así podremos hablar de una administración municipal eficiente y eficaz.

De ninguna manera queremos decir que hay que desaparecer todos los procesos que hasta el momento se han estado llevando a cabo más bien debemos adaptarlos a las condiciones cambiantes, y si es necesario deshacerse de algunos procedimientos innecesarios para lograr el objetivo planteado que en este caso sería una administración municipal más moderna que sea capaz de responder a las crecientes demandas poblacionales.

Solo así se podrá cumplir con las responsabilidades asignadas al municipio a nivel constitucional:

*Artículo 115 Constitucional, párrafo III.*

Los municipios,.....tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos.

- a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales
- b) alumbrado público
- c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos
- d) mercados y centrales de abasto
- e) panteones
- f) rastro
- g) calles, parques y jardines y su equipamiento
- h) seguridad pública (policía preventiva municipal y tránsito)

*Art. 115 constitucional, párrafo V.*

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional,

lo cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia, cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

Como podemos observar no es tarea sencilla lo que al municipio le corresponde, al contrario es bastante compleja y costosa.

Ante esta situación el municipio tiene que reorganizarse de tal manera que sus elementos constitutivos no entren en conflicto, para ello se requiere de gente profesionalizada que sea capaz de afrontar la nueva dinámica municipal. En la medida que en el municipio se dé continuidad a los buenos proyectos y permanezca gente con conocimientos acreditados en la materia, aunado a su responsabilidad y experiencia podremos hablar de un municipio altamente desarrollado.

Concluiremos diciendo "La modernización como hecho histórico es un cambio acelerado y conducido, el cual se encamina a partir de la existencia de países avanzados independientes, en un esfuerzo por abreviar el tiempo que ha de tomar a los países menos avanzados para lograr las condiciones de los más desarrollados....la modernización obedece al proceso de transformación de la realidad de acuerdo con un plan general mediante la adecuación y/o creación de mecanismos reformadores o revolucionarios, según sea la profundidad de dicha transformación"<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Ruíz Alanís, Leobardo. "La modernización de la administración Municipal y los servidores públicos". Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. UAEM.

### **5.3 La gestión municipal y su naturaleza político administrativa**

Gestión significa conducir, controlar, manipular, realizar. Pero como categoría de análisis referida a la complejidad del gobierno y la administración pública, significa saber conducir un país, una sociedad, una comunidad, por tanto la gestión pública se relaciona con los proyectos de vida que se formulan de manera política y pública<sup>69</sup>

La gestión pública se entiende como un medio que articula capacidades, recursos, valores negociaciones y resultados orientados a transformar con sentido positivo las condiciones de la vida pública,<sup>70</sup> en este sentido estamos hablando de que ésta permite llevar a cabo los objetivos propuestos de la organización, mismos que desembocan en una sola necesidad que es lograr el bienestar y satisfacción de los ciudadanos y con ello evitar la ingobernabilidad propiciada por la incapacidad que puede llegar a tener el gobierno para dar respuesta oportuna y eficaz al ciudadano generando un clima de incertidumbre entre la población que incluso pudiera llegar a una agitación violenta.

Así pues la gestión pública viene a ser la pieza clave para lograr la gobernabilidad ya que proporciona las bases para conjugar democracia con eficiencia; la gestión pública no son procedimientos o técnicas administrativas, son en realidad capacidades para conjugar los problemas públicos tomando en cuenta a la ciudadanía, así se diseña implementa y evalúan las acciones gubernamentales, si la gestión pública tiene la capacidad de negociar se abren las posibilidades de lograr resultados positivos.

Una vez que la gestión pública ha logrado conjugar toda la gama de problemas existentes y a su vez ha logrado la participación ciudadana, es posible que pueda utilizar esta ventaja que tiene de ser incluyente para realizar esfuerzos compartidos. Así también es preciso reconocer que la gestión pública además de diseñar también se vincula con elementos de medición, observación y valoración de la información, porque sin ello, su actividad no podría ser satisfactoria, se reconoce que cualquier acción que se desee realizar debe en primer término observar y conocer la problemática para con base en ello determinar posibles soluciones que a su vez se transforman en políticas públicas porque cualquier acción que tome el gobierno será dirigida para la búsqueda del bienestar ciudadano. En este sentido la gestión pública será de naturaleza aplicativa porque se basa en hechos y acciones.

Esta naturaleza aplicativa exige la modernización de sus procesos a fin de cumplir con las tareas encomendadas mismas que deberán cumplir con eficacia y congruencia en todas sus fases como son la de planeación, aplicación y

<sup>69</sup> Ricardo Uvalle Berrones, "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea" en Revista Iapem, # 37, pag. 17

2. Ibidem, pág. 9

evaluación, para ello los canales de comunicación institucional deberán ser muy claros porque con ello se podrán vencer las resistencias y contratiempos, asimismo; será necesario que el servidor público entre en ésta nueva dinámica ya que como ejecutor de los procesos tiene que cumplir con la eficacia y congruencia que requiere la gestión pública.

La gestión pública tendrá como fin primordial crear las condiciones precisas para que el ciudadano satisfaga sus necesidades, por ello su deber será fortalecer a la administración pública actividad de la que es responsable el servidor público.

Por otra parte no podemos olvidar que la gestión pública ataca dos frentes como son el ámbito administrativo y por otra parte el político, recordemos que con palabras de Ricardo Uvalle, "la administración pública es la política en acción". Una buena gestión pública incluye acciones como el diseño, la implementación, la evaluación; por su parte la administración tiene que ver con el buen uso de los recursos

Hoy día, la gestión pública debe hacer una combinación de eficacia con eficiencia, en sus procesos, de profesionalización de sus funcionarios, con ello la búsqueda de la sustentabilidad, de coordinación y respuesta.

- Naturaleza político-administrativa

La naturaleza político – administrativa de la gestión pública se refleja en las actividades tan relevantes que lleva a cabo, recordemos una vez más que el ámbito gubernamental se desenvuelve en un ambiente político, los partidos políticos cada tres o seis años llenan el escenario de propuestas de mejoría para el ciudadano esto a fin de obtener el poder, mismo que debiera ser utilizado para cumplir las expectativas de los electores; el llegar a la presidencia para toda persona implica no sólo obtener el poder, significa conducir a toda una población y siempre lleva un riesgo implícito como puede ser no estar en condiciones de cumplir ya sea por la falta de una buena estrategia, recursos, apoyo ciudadano, y recursos materiales, aunque de ninguna manera puede ser una excusa para el incumplimiento de sus obligaciones.

Una vez que el partido político logra acomodar a su representante, este se debe olvidar completamente de banderas políticas puesto que ahora debe prevalecer un actitud neutra porque se está gobernando, en el caso que nos ocupa a un municipio, con población que lo único que requiere es la satisfacción de sus necesidades. Es precisamente en este momento en donde se refleja el carácter político porque todas las promesas que se hicieron en el ambiente de campaña ahora se deben reflejar en la práctica, es decir, se debe actuar y tomar acciones y se deben concretar, en ese momento se pierde su carácter político aunque no en

esencia, para tomar el rol administrativo, ahora la política se tiene que convertir en hecho, para ello, el aparato administrativo debe buscar los canales adecuados y conjugar recursos materiales, financieros, tecnológicos y humanos para convertir la promesa en realidad. Aclaro que no en esencia ya que no existe dicotomía entre política y administración pública, se dice que para ser un buen administrador público se debe ser un buen político.

Con estos elementos se confirma su naturaleza político – administrativa, ya habíamos mencionado que la gestión pública abarca el todo y este significa lo político, lo administrativo, el diseño, la implementación y la evaluación. De no cumplirse esta regla es muy probable caer en la ingobernabilidad. Por otra parte, su naturaleza político – administrativa se refleja en todas y cada una de las decisiones que adopta y concretiza el gobierno por medio de la gestión pública así también estas decisiones siempre se ven influenciadas por la clase política que integra la administración como pueden ser los regidores o la misma clase directiva puesto que proviene la mayoría de las veces de un grupo político.

Finalmente, las demandas generalizadas colectivas han obligado a la misma clase política que representa a la sociedad a buscar la vía para dar cumplimiento; de ahí que sea la voluntad política la que da forma a la voluntad administrativa.

“Es la voluntad política – por vía de la razón – la que deviene en norma legal, en la cual la sociedad establece el qué se quiere, así como el para qué y para quienes se quiere. Esto es indispensable y necesario pero no suficiente para garantizar que el deber ser se traduzca efectivamente en realidad concreta. También se requiere – lo sabemos ahora – precisar el cómo, el cuándo, el dónde y el con qué,... por ello la política y la administración pública resultan ser funciones que lejos de oponerse, interactúan y se implican mutuamente, ya que ambas contribuyen a un mismo objetivo final: el desarrollo armónico de la vida colectiva. Si bien a la política – en un sentido estricto – corresponde fijar los objetivos más amplios que debe perseguir una sociedad históricamente dada, la administración debe encargarse de garantizar- con el apoyo de los medios e instrumentos que a su cuidado se encomiendan – el debido cumplimiento de las decisiones que se adoptan en el nivel político.... En los asuntos públicos no basta la congruencia ideológica, se requiere también la congruencia operativa”<sup>71</sup>

<sup>71</sup> “El compromiso político de los administradores públicos”. Alejandro Carrillo Castro. Cuadernos de política y Administración pública 32., Iponap 1987, pág. 6, 7

#### **5.4 Marco Jurídico**

Como orden de gobierno, el municipal no puede quedar al margen de la reglamentación que debe existir para la buena operación de sus actividades, como bien sabemos la máxima expresión de legalidad está representada en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aunque de alguna manera se les da cierta autonomía a los Estados incluso para que tengan su propia constitución Estatal, ésta nunca debe contravenir a la máxima constitución. Así pues el ámbito municipal cuenta con su propia reglamentación y la situación se repite porque no puede contravenir ni a la estatal y mucho menos a la federal, cabe mencionar que para el primer nivel de gobierno no existe una constitución pero se puede equiparar con el Bando Municipal.

Como ya mencionamos anteriormente la norma jurídica fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se definen responsabilidades ya sea diferenciadas o compartidas entre los tres órdenes de gobierno.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta es la Ley Suprema de nuestro país, misma que establece los atribuciones y competencias del municipio, el principal para el caso que nos ocupa es el artículo 115 en donde se establece la importancia que representa para la vida y el desarrollo nacional, establece que es la base de nuestra división territorial y de la organización política administrativa de los estados, así como su conformación a cargo del ayuntamiento de elección popular directa, de la personalidad jurídica y patrimonio propio del que goza el municipio.

También se establece la obligación que tienen los estados y municipios para proporcionar educación preescolar, primaria y secundaria, corresponsabilidad en materia de salud, la coordinación entre Federación, Estados y Municipios en materia de seguridad pública, protección al medio ambiente, *de las responsabilidades de los servidores públicos federales, estatales y municipales*, facultades para celebrar convenios, así como las prohibiciones a Estados y municipios.

- Constitución Política de los Estados integrantes de la Federación

El segundo orden de gobierno dedica un título completo al municipio en el mismo se establecen las reglas de integración de los municipios, disposiciones acerca de las autoridades municipales, los requisitos para ser autoridad municipal, duración de su cargo, las bases para suspensión de un ayuntamiento entre otros.

Establece su facultad reglamentaria de acuerdo a las bases normativas que expidan las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

También se le otorgan facultades para expedir reglamentos y disposiciones administrativas en materia de desarrollo urbano, zonificación, reservas territoriales regularización de la tenencia de la tierra, licencias, permisos para construcciones y participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

- Leyes orgánicas municipales.

Siendo que al municipio se le reconoce personalidad jurídica propia, requiere que también exista un documento más preciso el cual indique su forma de operar y la forma en que las autoridades municipales deban conducirse durante su encargo. Estas disposiciones son emitidas por los Congresos Estatales y vienen a ser las leyes reglamentarias del artículo 115 constitucional.

La Ley orgánica contiene los conceptos esenciales de organización territorial, población, creación, supresión y fusión de municipios, de la integración de los ayuntamientos y sus facultades, su reglamentación, acerca de los servicios y obras públicas, *responsabilidades de los servidores públicos*, organización administrativa, patrimonio, hacienda, seguridad pública y tránsito, recursos administrativos.

- Reglamentos

El reglamento es el conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley, como son los bandos municipales, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general.

Es complejo y muy pesado el marco jurídico del municipio donde se sustenta la actividad municipal y en el cual queda demostrada la aportación de los municipios a la vida y desarrollo democrático de la nación; así como en la observancia y cumplimiento del derecho público nacional.

El Estado de México que es el que nos ocupa ya que el estudio de caso se inserta en esta entidad federativa tiene también su propia reglamentación que en ningún momento contraviene a la Carta Magna. Sus principales ordenamientos jurídicos son: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, La Ley Orgánica Municipal, La Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal correspondiente, presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México y sus municipios, Código Electoral del Estado de México, Ley del

Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México, Ley de Educación del Estado de México, de Protección al ambiente, entre otros.

### **5.5 Tipología Municipal**

Si partimos del hecho de que todas las organizaciones tienen su grado de complejidad que los diferencia unos de otros, podemos decir también que el municipio no escapa de la regla antes mencionada, sus características son diversas y complejas lo cual pone en situaciones difíciles a los gobiernos estatales y federal en cuanto a la repartición de recursos económicos necesarios para su sustento y buen funcionamiento; sin embargo se han encontrado diversos indicadores para medir el grado de desarrollo de los municipios del país, para conocer sus diferencias y con base en ello tomar decisiones para impulsarlos.

En este sentido es la tipología municipal la que constituye el marco de referencia que permitirá determinar los tipos de municipio existentes y que a su vez orientará el proceder de las decisiones y políticas gubernamentales, es decir una herramienta fundamental para la elaboración de programas y estrategias que permitirán que el municipio se desarrolle y cumpla con las expectativas de la ciudadanía y por otro lado que cumpla con las disposiciones constitucionales, aunque debemos estar conscientes de que la tipología municipal debe estar en constante actualización puesto que los municipios están en continua evolución y su grado de complejidad crece.

Las variables más frecuentes son: demografía, situación económica, infraestructura y equipamiento, servicios públicos, así como la variable financiera. Estos factores determinan el tipo de municipio del que se está hablando, siendo los más comunes el metropolitano, urbano y rural.

El municipio Metropolitano y el urbano, dadas sus características de complejidad y su alto grado de desarrollo económico, se deduce enfrentará mayores problemas de tipo urbano y social, debido a su gran proporción de habitantes ya que son polos de atracción para la gente que emigra y busca empleo y con ello viviendas, el municipio metropolitano cuenta con órganos encargados de funciones técnicas muy especializadas como son la de planeación e informática. Este tipo de administraciones requerirá de mayores recursos económicos y siempre se verán rebasados por sus necesidades aun teniendo más presupuesto que el resto de los municipios por medio de las participaciones federales, sus ingresos propios y transferencias.

Los municipios semiurbanos viven en una etapa en la cual sus actividades económicas productivas están en pleno proceso de transición, es decir salen de la etapa rural a la urbana por lo cual tienen limitados servicios públicos y que son

básicos como lo son el agua potable, el alumbrado público, existe nulos centros asistenciales y escuela, las fuentes de empleo son pocas por lo cual existen problemas sociales que están a la orden del día.

Los municipios rurales generalmente sufren de mayor problemática política y social, sus actividades principales son primarias (agricultura, ganadería) y su estructura administrativa es bastante sencilla, ya que muchos de los servicios públicos existen solo en las cabeceras municipales, así mismo no existen vías de comunicación, la infraestructura educativa se limita a nivel básico y centros de salud en las cabeceras municipales. Por otra parte la falta de recursos económicos impide que se cuente con personal competente y recursos materiales suficientes para llevar a cabo sus actividades

De esta forma podemos comprender que la estructura administrativa del municipio se conforma con base en sus características propias, por ejemplo un municipio rural tendrá un aparato público menos complejo que uno metropolitano, aunque debemos aclarar que en no pocas ocasiones la categorización que se hace de los municipios no es tan congruente con sus características, lo que trae graves repercusiones en el propio desarrollo de los mismos.

Los factores más comunes que permiten determinar el tipo de municipio que se trata son:

- a) *Las variables de equipamiento* que se refiere a las instalaciones con las que cuenta el municipio, ya sean educativas, de salud, de comercio y abasto, así como la población atendida por las mismas.
- b) *Variable económica* se refiere a las actividades que realiza la Población Económicamente Activa (PEA), ya sea el sector primario (actividades de agricultura, silvicultura, ganadería, pesca, minería), el sector secundario (industria, talleres, artesanías) y el sector terciario (servicios públicos, investigación, docencia, servicios médicos, asistencia social, etc.), este indicador permitirá determinar que tipo de economía existe en ese municipio.
- c) *Variable demográfica*, se refiere a la población existente en el territorio municipal, con ello se puede establecer qué condiciones se hacen necesarias para la satisfacción de la demanda poblacional y saber si los recursos materiales, financieros y su equipamiento son suficientes para su sustento.
- d) *Variable financiera*, se considera la cantidad de presupuesto que se le asigna por parte del gobierno federal y con ello determinar si son suficientes para el desarrollo de una vida digna de los habitantes.

Aparte de las características mencionadas, también otros factores pueden determinar el tipo de municipio, por ejemplo:

- Servicios públicos que prestan

- Los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos con los que cuenta para la operación de la administración.

Esta clasificación que se hace de los municipios con frecuencia permite determinar el tipo de apoyo que se dará y las políticas a seguir en el mismo, sin embargo, a falta de un adecuado desarrollo de la estadísticas municipales y de su actualización suelen tomarse acciones que no coinciden con la realidad cambiante de los municipios, como bien sabemos el municipio crece y se desarrolla de modo que de ser un municipio rural puede convertirse en uno semiurbano, convirtiéndose en una entidad compleja, por lo tanto se exige que la tipología se haga de manera dinámica y en tiempo y de acuerdo a la realidad, para que de esta forma refleje las necesidades de los municipios.

En México durante mucho tiempo, y aun en la actualidad los municipios no han gozado de muchos beneficios, su diversidad y la falta de capacidad administrativa y técnica, así como de recursos reales, son elementos que no permiten su desarrollo y que desafortunadamente conforman su realidad, motivo también por el cual no tienen una atención adecuada y de respuesta a la población.

Por ello se hace necesario que a los municipios se les de un trato diferenciado, sabemos que desde un punto de vista jurídico todos los municipios son iguales, sin embargo es necesario que se les dé un trato particular de acuerdo a sus características individuales; por ejemplo el "Estado de México de 1960 a 1989 pasó de tener una población predominantemente rural a una urbana y a ser uno de los estados con más alta densidad de población a nivel nacional, ha tenido los mayores problemas de urbanización metropolitana y complicaciones de tipo ecológico país."<sup>72</sup>

- Municipios rurales

Son aquellos que tienen baja densidad de población no rebasan la cantidad de 29,000 habitantes quienes están distribuidas en pequeñas comunidades dispersas, y su tasa de crecimiento es pequeña.<sup>73</sup>

- la mayoría de los servicios públicos se presta en la cabecera municipal y en algunas comunidades.
- La población se dedica predominantemente a la agricultura, ganadería, pequeños talleres artesanales.
- En cuanto a equipamiento, solo cuentan con instalaciones para primaria y secundaria, ocasionalmente a nivel técnico, en instalaciones de salud con centros de salud rurales dispersos.

<sup>72</sup> Sistema Estatal de Información, "Superficies de Divisiones Políticas del Estado de México", Gobierno del Estado de México, Toluca, México 1984

<sup>73</sup> Gaceta de Administración pública Estatal y Municipal, "Alternativa de clasificación municipal para el Estado de México", 82

- La estructura administrativa es sencilla, se integra básicamente por la Secretaría Municipal, Tesorería, Contraloría Municipal, comandancia.
- Municipios semiurbanos
  - Cuentan con baja y media densidad de población mayor de 30,000 y menor de 57,000 habitantes que son distribuidos en pequeñas y medianas comunidades.<sup>74</sup>
  - Cuentan con agua potable, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado y alumbrado público en la cabecera municipal y en la mayoría de las localidades.
  - La población se dedica principalmente a la agricultura, ganadería pequeña y mediana industria y servicios.
  - En educación cuentan con nivel preescolar, primaria, secundaria técnica y ocasionalmente bachillerato de cobertura local a regional.
  - En salud cuentan con centros de salud rural dispersos en las comunidades.
  - Disponen de mercados medianos y tianguis en las principales localidades.
  - Su estructura administrativa es un tanto más compleja que los municipios rurales, ya que al tener con más población las demandas son crecientes, así pues es necesario que las unidades administrativas se incrementen.
- Municipios urbanos
  - Con frecuencia su población total es grande entre 58,000 y 88,000 habitantes<sup>75</sup>
  - Su actividad económica se centra en la prestación de servicios, la industria mediana y grande, muy ocasionalmente la agricultura y ganadería.
  - Su equipamiento: cuenta con instalaciones desde nivel preescolar hasta universidades y tecnológicos con cobertura regional a estatal; en materia de salud, cuentan con hospitales generales y de especialidades.
  - Su crecimiento demográfico, físico y económica muy acelerado lo que ocasiona insuficiencia de suelo para atender las necesidades de vivienda y servicios.
- Municipios conurbados
  - Su población total es mayor de 89,000 habitantes.
  - la actividad económica se centra en la prestación de servicios e industria mediana y grande.
  - cuenta con instalaciones educativas desde nivel preescolar hasta universidades con cobertura regional y estatal, cuenta con hospitales generales y de especialidades.

---

<sup>74</sup> Loc Cit.

<sup>75</sup> Loc Cit

- Municipios metropolitanos
  - Su densidad de población es muy alta, mayor de 100,000 habitantes, ésta se localiza en concentraciones urbanas, (ciudades, colonias o fraccionamientos)
  - Su actividad económica principal es el comercio, la industria, el turismo y en menor grado la agricultura.
  - Su equipamiento: cuenta con instituciones educativas de todos los niveles y los servicios de salud son en proporción mucho mayor que las otras clasificaciones.

Es necesaria la elaboración de una tipología municipal de acuerdo a las características propias de la diversidad de los Estados que integran el territorio nacional y lo más importante, que sea flexible de modo que se pueda adaptar a los cambios vertiginosos que vive la vida municipal en nuestro país, esto no implica que se olvide el principio fundamental de equilibrio y de igualdad que debe existir entre los municipios y finalmente que se estructure una clasificación que permita detectar las necesidades de los municipios para una respuesta efectiva de los gobiernos, respuesta con eficacia y eficiencia.

Se justifica la necesidad de la tipología municipal, en el sentido de que es una herramienta útil para determinar el grado de desarrollo de los municipios del país, en este sentido, una vez que se determine, se estará en posibilidades de mencionar en cuáles municipios es factible implementar un modelo como el propuesto en este trabajo de tesis. Por supuesto que las variables mencionadas con anterioridad representan solo una aproximación a las tipologías municipales, no podemos asegurar que no existan variantes, pero en todo caso nos sirve de parámetro para darnos una idea de la dimensión municipal.

## **5.6 La gestión municipal de los recursos humanos**

La gestión municipal de los recursos humanos resulta ser fundamental para el correcto y buen funcionamiento de la administración, la interacción de los recursos materiales y financieros resultan ser el complemento de los recursos humanos y de ellos depende la realización de los objetivos y se concretizan las acciones por lo cual se hace indispensable contar con personal responsable, honrado y capacitado.

Solo el recurso humano es capaz de impulsar el cambio que se requiere y que tanto se ha exigido a la administración municipal ya que por sí solo no puede desarrollarse. Pero si la administración pública no puede hacerlo por sí misma, el personal tampoco, ya que requiere de una dirección, es decir, de un proceso administrativo que le permita desarrollarse en su ámbito; por ello en toda administración siempre existe y existirá un área muy específica que será la encargada de administrar el recurso humano. En contadas ocasiones se ha rechazado la idea de que el ser humano sea un recurso y que como tal se pueda administrar; sin embargo no podemos sustraernos de ello ya que en realidad sí lo somos, el hombre utiliza al hombre para cumplir con sus objetivos, y esto es muy normal, el contexto lo exige, el ser humano siendo el mas importante, se convierte en el recurso que logra transformarlo todo, lo grave sería que el recurso tecnológico utilizara al hombre.

Regresando al ámbito municipal, el contexto actual del municipio requiere gente preparada, comprometida y con vocación de servicio para atender con eficiencia al pueblo demandante con el que está en permanente comunicación. Para ello habrá de contribuir contando con un buen sistema de administración de recursos humanos mismo que permita su desarrollo y el cual tenga bien definidas las actividades propias de los servidores públicos.

Actualmente la administración de los recursos humanos en el municipio, salvo casos excepcionales y contados, es una tarea pendiente, pues conocedores de la vida municipal del país, aseguran que en más del 70% de los municipios hay personal poco capacitado, empírico y con perfiles distintos a los que requiere la administración pública, lo cual indica que además de no tener los recursos económicos para contratar personal especializado éste brilla por su ausencia porque prefieren salir de su lugar de origen en la búsqueda de mejores oportunidades: mejor ingreso y forma de vida que no tienen en su municipio.

- Los servidores públicos, su clasificación

Toda persona que trabaja al servicio del estado es servidor público porque presta sus servicios al ciudadano y en ello radica su importancia. El Artículo 168 de la ley orgánica municipal dice que "son servidores públicos municipales los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración

pública municipal y todos aquellos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la misma. Dichos servidores públicos municipales serán responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo”

El servidor público municipal se clasifica en:

*“Trabajadores de base:* son aquellos que mediante un servicio físico, intelectual o de ambos géneros tienen un nombramiento en el cual se establece en forma absoluta la inamovilidad, transcurridos seis meses a partir de la fecha de su ingreso siempre y cuando su actuación en el desarrollo de su trabajo no sea objeto de informes contradictorios en la calidad, oportunidad y moralidad de sus servicios y comportamiento.

*Trabajadores de confianza:* son aquellos cuyos nombramiento o ejercicio de sus funciones requiere de la aprobación expresa del ejecutivo. Es importante hacer notar que dicha disposición en la práctica es delegada en los funcionarios encargados de la administración de personal de cada una de las dependencias de gobierno.”<sup>76</sup>

La diferencia fundamental entre estas dos categorías es que los primeros gozan de la inamovilidad, siempre y cuando no haya cometido alguna falta que desmerite su liquidación, así también, regularmente los trabajadores de confianza ocupan puestos directivos, de contraloría, inspección, y aquello que tenga que ver con el manejo del dinero recaudado por la administración, al ser estas funciones esenciales y delicadas, estos nombramiento los expide el Presidente Municipal a gente que goza de su confianza. Regularmente el personal de base solo tiene funciones operativas, técnicas y administrativas.

Sin embargo estas dos clasificaciones parecen ser insuficientes para la gama de trabajadores que existe en la gestión municipal; así también contamos con trabajadores, interinos, por honorarios y por obra determinada.

Los trabajadores interinos o supernumerarios prestan sus servicios de forma transitoria por lo cual no se contemplan dentro del presupuesto de egresos correspondiente, por lo cual el ayuntamiento no tiene responsabilidad alguna al terminar su relación laboral.

Trabajadores por honorarios, es el personal que se contrata para que preste su servicio de carácter profesional de acuerdo a las necesidades de la institución, esta relación queda establecida por medio de un contrato de trabajo.

Trabajador por Obra determinada; aquel que se le contrata para una actividad específica la cual al terminar también se da por terminada la relación entre

<sup>76</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la administración pública de México Tomo II Pág. 186.

trabajador e institución, este no crea derechos, frecuentemente se les denomina trabajadores de lista de raya.

Una clasificación que también se les da a los trabajadores al servicio del Estado es:

- Personal administrativo, realiza funciones de dirección, en esta categoría entran los funcionarios y todo aquel que desempeñe actividades de planeación, coordinación, ejecución, control, evaluación.
- Personal técnico, se desempeñan en el ramo técnico especializado, por ejemplo proyectos.
- Profesionistas, se mide por el grado de escolaridad y competencia por lo cual se contratan para que presten servicios altamente especializados.
- Personal operativo, son aquellos que se encargan de la ejecución de las acciones, sus labores básicamente son de apoyo, también realizan funciones administrativas, secretariales, intendencia, fotocopiado, etc.

Como podemos observar, la administración pública no difiere mucho de la privada, en gran parte cuentan con los mismos subsistemas, aunque quizá el enfoque sea diferente por las características propias de cada uno de ellos, por ejemplo, desafortunadamente para la administración municipal no se pueda contar con un buen sistema de reclutamiento que permita la contratación de gente idónea para ocupar el puesto ya que la influencia de la política es bastante, ya mencionábamos el carácter político administrativo que tiene la gestión pública, y en este sentido mucha gente ingresa por mérito de campaña lo que no permite que la administración pública se desenvuelva en un ambiente de idoneidad.

- Sistema de Administración del servidor público municipal
  1. Ingreso al servicio (antes de formalizar la relación de trabajo). Reclutamiento, selección, contratación e inducción del nuevo personal que ingresa al ambiente de trabajo, en esta etapa se trata de atraer y contratar a gente honesta y responsable para cumplir con la tarea de servidor público.
  2. Sueldos y Salarios (durante la formalización de la relación de trabajo), estos tienen como objetivo que se compense el buen desempeño del trabajador, la remuneración del trabajador así como sus prestaciones deberán ser acordes a sus necesidades.
  3. Capacitación y desarrollo, una vez que se ha ingresado a la administración municipal se requiere que al trabajador se le prepare para servir mejor a la administración y sobre todo lograr una capacitación que vaya acorde con las metas institucionales, además de aminorar los efectos de no contar con un buen proceso de reclutamiento y selección.
  4. Motivación, esta etapa va muy ligada con la de capacitación puesto que la primera pretende desarrollar en los trabajadores actitudes y comportamientos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos

institucionales, en este sentido la capacitación se considera o va ligada con la motivación porque el trabajador siente el apoyo y la aceptación por parte de la institución.

5. Evaluación del desempeño es una parte importante para la actividad de la capacitación, sueldos y salarios y la motivación, por medio de ella se mide el esfuerzo de los trabajadores y su grado de eficacia, con la evaluación del desempeño se detectan las necesidades de capacitación para emprender sus acciones, pero en realidad el objetivo esencial de la evaluación del desempeño es medir el esfuerzo de los trabajadores a fin de verificar su productividad y eficiencia y con ello fundamentar su ascenso, estímulos y recompensas.
6. La última etapa se refiere al término de las relaciones laborales en las cuales el trabajador deja de prestar sus servicios.

Estas son las etapas que integra el sistema del servidor público, sin embargo la realidad es muy distinta ya que en la mayoría de los municipios nos existe tal, nos encontramos que aún en municipios considerados desarrollados como Tlalnepantla no existen áreas de reclutamiento y selección de personal ni programas de evaluación del desempeño, por ello estamos ante una oportunidad que tenemos que aprovechar, el mejoramiento de la administración pública puede depender de un servicio civil de carrera impulsado ya desde hace tiempo por Miguel de la Madrid y elevado a rango de Ley en la administración de Vicente Fox.

## CAPÍTULO VI

### LA GESTIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO

#### 6.1 Los municipios del Estado de México

El Estado de México, tenía una superficie de 118 489 km<sup>2</sup> incluía los estados de Morelos, Hidalgo, Guerrero y por supuesto la Ciudad de México.<sup>77</sup> Al segregarse el territorio se perdió el puerto marítimo más importante (Acapulco), la producción de plata, los plantíos y las regiones con maderas, en el caso de Morelos e Hidalgo se perdieron las regiones con haciendas pulqueras y azucareras y las minas de plata. Otra segregación de menor extensión fue la de la municipalidad de Calpulalpan que fue anexada al estado de Tlaxcala el 16 de octubre de 1874.<sup>78</sup>

La extensión actual del Estado de México es de 21 461 km<sup>2</sup><sup>79</sup>, limita con los estados de Querétaro, Hidalgo, al sur con Guerrero y Morelos; al oriente con Hidalgo, Tlaxcala y Puebla y al poniente con Michoacán y Guerrero y envuelve al Distrito Federal.

Actualmente, el Estado de México tiene una población que ha crecido notoriamente, según censos del INEGI en 1980 había un total de 7,564,335 habitantes, cifra que para el año 2000 se había multiplicado hasta llegar a la cantidad de 13,096,686 habitantes. El gran crecimiento poblacional se debe principalmente a que es una entidad que representa un gran polo de atracción para la gente que busca empleos y debido a la cercanía con el Distrito Federal; asimismo tiene una gran actividad económica, sobre todo en aquellos municipios conurbados a la capital de la República como son Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec de Morelos, Atizapan de Zaragoza y Nezahualcóyotl.

A pesar de que ocupa el lugar número 21 a nivel nacional en cuanto a grado de marginación con un  $-0.605$ <sup>80</sup>, existen grandes diferencias entre los municipios del Estado ya que así como existen municipios con gran actividad económica industrial y comercial, también existen otros que son predominantemente rurales y con una gran marginación, regularmente estos municipios tienen una población dispersa, la cual la mayoría de las veces emigra a los municipios con gran actividad industrial y últimamente al vecino país del norte en calidad de ilegales, resultado de ello es la gran problemática que sufren estos, ya que al tener una alta concentración demográfica requiere de mayores recursos para hacer frente a la situación que se le presenta y responder a las necesidades de la creciente

<sup>77</sup> Baranda, Marta y García Verastegui, "Estado de México una historia compartida", pág. 59

<sup>78</sup> *ibidem*, pág. 148

<sup>79</sup> *ibidem* pág. 157

<sup>80</sup> Sistema Nacional de Información Municipal, considera bajo el nivel de marginación en el Edo. Mex. Febrero de 2004

población, esta intensidad de crecimiento ha originado mayores problemas los cuales hacen más difícil la labor de la administración pública municipal y estatal.

Para 1993 el Estado de México tenía 68 municipios rurales, 16 semiurbanos, 10 urbanos, 22 conurbados al D.F y 5 conurbados a Toluca<sup>81</sup> más los de reciente creación como Valle de Chalco Solidaridad (urbano), Luvianos (rural), San José del Rincón (rural) y Santa María Tonatitla (semirural) dan un total de 125 municipios.

Algunos de éstos muestran una gran concentración poblacional, como son, Ecatepec de Morelos (1,622,697 hab.), Nezahualcóyotl (1,225 972 hab.), Naucalpan de Juárez (858, 711 hab.), Chalco con (217,972 habitantes), Coacalco de Berriozábal (252,555 hab.), Tlalnepantla de Baz (721,415 hab.), Toluca (666,596 hab.), Cuautitlán Izcalli (453,298 hab.), Tultitlán (432,141 hab.) Huixquilucan (193,468, hab.),<sup>82</sup>. El Estado de México es un gran receptor de la población del interior de la república que deja sus lugares de origen para buscar oportunidades de empleo, población de Hidalgo, Puebla y Veracruz, Oaxaca y del Distrito Federal (que ya no encuentra espacios en la ciudad), buscan en el Estado de México un lugar para vivir, esto implica que los gobiernos municipales tengan la obligación de cubrir las necesidades de vivienda, servicios y empleo de toda esta gente.

En contraste se encuentran los municipios rurales, quienes tienen una población dispersa, entre estos se encuentra Papalotla (3,469 hab.), Oztoloapan (5,196 hab.), Almoloya de Alquisiras (5,584 hab.), Ixtapan del Oro (6,425 hab.), Nopaltepec (7,512 hab.), Juchitepec (18,968 hab.), Amanalco (21,095 hab.), Ocuilán (25,989 hab.), y quienes según el Sistema Nacional de Información Municipal tienen un alto grado de marginación con respecto a los restantes municipios.

Asimismo, se encuentran los municipios con un muy bajo grado de marginación como son: Cocacalco de Berriozábal, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Ixtapaluca, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Tepotzotlán, Tlalnepantla, Toluca y Tultitlán,

Así el Estado de México que si bien se cuenta entre uno de los Estados con mayor desarrollo económico, también tiene altos grados de pobreza y marginación en algunos de sus municipios, por lo cual el gobierno que encabeza Arturo Montiel ha impulsado programas microregionales para atemperar estas condiciones de desventaja social y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mexiquenses. Esto tendría mayor impacto si los servidores públicos tuvieran la oportunidad de mejorar sus capacidades y habilidades y se les impulsara a continuar con un

<sup>81</sup> Francisco Núñez González y José A. Vargas Castro, "Alternativas de Clasificación Municipal para el Estado de México, Gaceta Municipal 1993.

<sup>82</sup> SNIM, 2004

servicio civil de carrera, con ello demostrarían a la ciudadanía que tienen su lugar en la administración pero con base en el mérito propio y no gracias a los compadrazgos o amiguismos muy comunes en la administración pública.

Ya se han tomado acciones al respecto, Arturo Montiel impulsa una administración pública redimensionada y con un proceso de capacitación no solo para el personal operativo, sino que vaya dirigida a las funciones y requerimientos de los puestos específicos y con un sistema integral de evaluación del desempeño, ello aunado al uso de la tecnología de punta para el cumplimiento ágil de los servicios públicos dará pauta para que el ciudadano se encuentre un poco más satisfechos con el quehacer de los servidores públicos.

Además se tiene contemplado implantar de forma gradual el servicio civil de carrera combinado con el sistema de competencias laborales, y una intensa capacitación de los servidores públicos para impulsar su profesionalización.

Se sabe que acciones como la calidad total, la certificación de competencias laborales y el servicio civil de carrera son programas muy costosos; sin embargo, es el precio que se tiene que pagar para lograr servicios públicos de calidad y gente con vocación de servicio, además se parte de la idea de que modelos como éstos pueden ser implementados en aquellos municipios con un bajo grado de marginación y con gran capacidad económica.

## **6.2 Marco Jurídico de los servidores públicos en el Estado de México**

El tema de la presente tesis, tiene un amplio panorama jurídico dentro de la Entidad Mexiquense, partiendo obviamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de México.

Esta fuente del derecho municipal, confirma el mandato de la Constitución General de la República y determina quiénes son los servidores públicos. En el título séptimo, artículos 130, 131, 132 y 133 se establecen las responsabilidades de los servidores públicos y del Juicio Político, establece que son considerados servidores públicos los diputados de la legislatura del Estado, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia.

Asimismo los artículos 134, 135 y 136 mencionan que cualquier servidor público que sea condenado por delitos cometidos con motivo del desempeño de sus

funciones públicas no gozará del indulto por gracia y se concederá acción popular para denunciar ante la legislatura los delitos graves del orden común además de que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público.

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Esta ley, es reglamentaria del artículo 115 constitucional y del título quinto "Del Poder Público Municipal" de la Constitución Política Estatal y establece las bases de organización y funcionamiento de los municipios en que se divide el Estado.

La ley reconoce y resalta la importancia que tiene el municipio como célula básica de división territorial y de organización política y administrativa de la entidad más heterogénea del país. Señala que el municipio es el espacio institucional donde las autoridades tienen trato más frecuente con la sociedad lo que permite se dé una relación más estrecha por lo cual se tiene que fortalecer. La ley Orgánica Municipal del Estado de México se divide en siete títulos: del municipio, de los ayuntamientos, de las atribuciones de los miembros del ayuntamiento, del régimen administrativo, de la función conciliadora y calificadora de los ayuntamientos, de la reglamentación municipal y finalmente, de los servidores públicos, tema de nuestro interés

El capítulo tercero, artículo 31, párrafo XXIX se establece la introducción de métodos y procedimientos en la selección y desarrollo de personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien *la institucionalización del servicio civil de carrera municipal*.

El Capítulo Noveno, art. 145 se refiere al Sistema de mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal. Menciona que el objetivo fundamental de este sistema será mejorar la capacidad de los recursos humanos, estimulados por la capacitación o motivación de los servidores públicos municipales, desarrollar un sistema efectivo y lograr la continuidad de los programas, aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal, orientar la función pública municipal a la calidad total en los servicios públicos, propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos.

Asimismo el artículo 147 establece que entre las funciones de la Comisión Municipal de Evaluación y reconocimiento del servicio público municipal estarán el diseñar y operar un sistema de méritos y reconocimientos a la función pública en áreas técnicas, aplicar exámenes de oposición a los candidatos a ocupar los puestos en áreas técnicas, emitir dictámenes sobre el desempeño de los servidores públicos de áreas técnicas, celebrar evaluaciones cada seis meses a los servidores públicos de áreas técnicas, llevar un expediente individual de cada una de las personas que colaboran en la administración municipal de manera

permanente, donde consten los aspectos de las fracciones anteriores para la promoción y desarrollo de personal, promover la capacitación y especialización permanente del personal que labora en las áreas técnicas.

Finalmente se establecen las responsabilidades de los servidores públicos municipales en el Título VII. En éste se establece quienes son considerados servidores públicos municipales y de las sanciones a que se harán acreedores en caso de incumplan con sus obligaciones o que cometan delitos del orden común motivo por el cual no gozarán de fuero ni inmunidad, pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad competente.

- Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios (2001)

Arturo Montiel reconoce que el elemento más valioso con el que cuenta la administración pública es el servidor público, por ello se propone que el gobierno otorgue a sus servidores públicos un régimen de seguridad social que les garantice su derecho a la salud y un sistema de pensiones, que a su retiro del servicio, les asegure una vida digna y decorosa.

Por ello tomó la decisión de ampliar la cobertura y beneficios mediante un nuevo ordenamiento legal que establezca las bases para mejorar la calidad de vida de los derechohabientes estatales y municipales.

El sistema de seguridad otorgará a los servidores públicos mayores beneficios y a los pensionados la garantía de contar con un régimen de pensiones seguro y confiable, impulsando a que las entidades públicas realicen un esfuerzo por aumentar sus aportaciones y así dar mayor cobertura y sustentabilidad a los servicios médicos y las prestaciones socioeconómicas.

El artículo 3º., establece que son sujetos de esta ley los poderes públicos del estado, los municipios a través de los ayuntamientos y los tribunales administrativos, así como los organismos auxiliares y fideicomisos públicos de carácter estatal y municipal. Los servidores públicos de estas instituciones, los pensionados y pensionistas así como los familiares y dependientes económicos

- Código Financiero del Estado de México y sus Municipios

El código financiero resulta importante no solo porque establece en su artículo 227 los fondos creados a favor del Estado y sus municipios, así como la forma en que se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán los mismos. Su trascendencia radica en que dentro de los *Fondos de Aportaciones para la Infraestructura social* aparece una sección dedicada al programa de desarrollo institucional, misma que destina un *2% para capacitación y desarrollo de personal*

*a fin de lograr una simplificación y modernización administrativa.* Con ello se prevé la necesidad de servidores públicos profesionales capaces de desempeñar las labores encomendadas al municipio

Cabe señalar que el Programa de Desarrollo Institucional corresponde a la preocupación del gobierno federal para apalancar a la administración pública de los municipios del país, no solo en la promoción de obras del fondo de infraestructura social municipal ante los beneficiarios, sino en actividades de capacitación, contratación de servicios profesionales, de investigación, consultoría y asesoría especializada así como de equipamiento.

El artículo 230 establece que los fondos de infraestructura social y los fondos de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios señalados serán destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural; a la satisfacción de los requerimientos de los municipios, prioritariamente al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de necesidades de seguridad pública; otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria, respectivamente.

Los restantes fondos se refieren a: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones múltiples, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios

La presente ley establece los sujetos de responsabilidad en el servicio público estatal y municipal, de las responsabilidades y sanciones, de las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos y del registro patrimonial de los mismos.

Establece la ley, que los servidores públicos deben abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de cualquier servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un cargo o comisión; asimismo dice que cualquier servidor público debe abstenerse de nombrar, contratar o promover a personas

que tengan parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado y que por razón de su adscripción dependen jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular.

Tampoco podrá el servidor público intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyen aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado.

Así como tampoco podrá intervenir de forma alguna en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal familiar o de negocios.

- Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.

El capítulo sexto establece la responsabilidad administrativa a aquellos que incumplan con las obligaciones de rendir oportunamente la cuenta pública, proporcionar la información que solicite la Contaduría General de Glosa, llevar a cabo la revisión, integración o comprobación de cuentas conforme a lo establecido por los ordenamientos aplicables, rendir informes y dar contestación en los términos de esta Ley a las observaciones que haga la Contaduría General de Glosa, derivadas de la revisión de la cuenta pública, de los informes mensuales o del resultado de las auditorías practicadas y remitir los informes mensuales de los estados financieros de la Hacienda Pública Municipal y de obras públicas municipales.

Asimismo que incurren en responsabilidad penal, los servidores públicos de la Hacienda Pública Estatal, Municipal y de organismos del sector auxiliar que en el ejercicio de sus funciones promuevan, permitan o toleren, la falta de controles internos y que, en los términos del artículo 149 bis del Código Penal del Estado de México ocasionen daños a las haciendas públicas estatales, municipales o de los organismos del sector auxiliar, por no tomar las precauciones necesarias. En el caso particular de las entidades estatales, serán responsables los jefes de departamento y sus superiores jerárquicos. En el caso de los ayuntamientos, la falta de control interno será imputable a los presidentes municipales, a los síndicos, a los tesoreros o a los contralores internos.

### **6.3 Estructura de gobierno y estructura administrativa**

El gobierno municipal, tercer orden de gobierno dentro de la estructura nacional, está representado por una asamblea deliberativa llamada ayuntamiento. Debemos resaltar que con las reformas zedillistas de 1999, el ayuntamiento deja de ser un simple encargado de la administración municipal y se convierte en el órgano de gobierno, cuyas funciones como cuerpo colegiado están encaminadas a lograr el desarrollo económico de la población municipal.

El ayuntamiento, integrado por un presidente municipal, un síndico o síndicos y por regidores, todos electos democráticamente, tiene facultades de manera colectiva y con carácter individual, siendo las primeras las que permiten aprobar o desaprobar las propuestas sometidas por el presidente municipal que representa también la titularidad del poder ejecutivo del municipio.

Para el funcionamiento del ayuntamiento éste celebra sesiones ordinarias y extraordinarias, públicas y secretas, y se integra en las comisiones que le señala la ley Orgánica Municipal sin coartarle la libertad de integrar las demás que sean necesarias. Todas las comisiones son importantes para la buena gestión municipal: la comisión de gobernación, seguridad pública y tránsito, de protección civil y de planeación para el desarrollo le corresponde al presidente municipal, y la de hacienda al síndico procurador; entre las comisiones dotadas a los regidores podemos citar la de agua, drenaje y alcantarillado, de mercados, centrales de abasto y rastros, de obras públicas y desarrollo urbano, de parques, jardines y panteones, de cultura, educación pública, deporte y recreación, de empleo y de salud pública.

La citada ley obliga al presidente municipal a proponer al ayuntamiento para su aprobación o desaprobarción no sólo el nombramiento de los titulares de las áreas administrativas y de los cambios de la estructura orgánica, sino también el plan de desarrollo municipal que es el instrumento administrativo que le da sentido a la gestión, el bando y los reglamentos, el presupuesto de ingresos y de egresos y en sí todo aquello que influye en la vida del municipio, sin importar credos religiosos, ideología política, raza o cultura.

Cabe hacer notar que el presidente municipal es quien preside al ayuntamiento y la administración municipal y que como el representante político del municipio, de su visión, dependerá el avance o atraso de la municipalidad. Por ello, en aquellos municipios desarrollados como Tlalnepantla, Ecatepec, Toluca y Naucalpan, ha sido labor de los presidentes municipales implantar sistemas avanzados en la administración municipal donde le han conferido a los recursos humanos atención especial.

Para el desempeño de las actividades del gobierno, el Presidente Municipal se auxilia de la administración pública que está conformada por la Secretaría del

Ayuntamiento, la tesorería, la contraloría y las distintas direcciones, subdirecciones, departamentos y unidades administrativas. La estructura administrativa varía de un municipio a otro, incluso entre los rurales, los urbanos o metropolitanos. La estructura orgánica de la administración de un municipio conurbado es más amplia y compleja en relación con la de un municipio rural que por sus carencias económicas cuenta con áreas sustantivas como la Secretaría del ayuntamiento, la tesorería, la de obras públicas y la de seguridad pública.

En el Estado de México, podemos decir que todos los municipios cuentan además con otras áreas: de administración de recursos, de contraloría y de derechos humanos, condición que no se da en otras entidades federativas como Oaxaca, Chiapas y Puebla, entre otros.

También pueden contar con entidades paramunicipales, como pueden ser el Organismo de Agua Potable y el DIF; dependiendo de las necesidades propias del municipio, de su nivel poblacional y de desarrollo es el número de entidades paramunicipales.

Así el poder ejecutivo cuenta con la estructura administrativa dotada de recursos humanos, técnicos, materiales, financieros, mismos que le permitirán hacer frente a la demanda ciudadana.

De esta manera la estructura de gobierno y la administrativa harán posible el cumplimiento de los objetivos del municipio, pero ello en la medida en que exista un área encargada del desarrollo de personal no solo de su administración, estamos concientes de que está lejos la posibilidad de que en cada municipio exista un área de recursos humanos con procesos de calidad, en los cuales se busque la profesionalización del servidor público, sin embargo, tampoco es imposible, debemos comenzar con el proyecto en los municipios más desarrollados y que por lo mismo tienen la capacidad de hacer de un proyecto tan ambicioso una realidad, solo requerimos un poco de voluntad política para lograrlo, como administradores públicos tenemos la posibilidad y la necesidad de hacerlo, empezando con propuestas.

#### **6.4 Necesidad de servidores públicos municipales profesionales**

El complejo contexto en el cual nos desenvolvemos como sociedad, exige que la administración municipal cuente con un aparato administrativo que sea productivo, eficaz y eficiente a fin de que la ciudadanía obtenga del aparato de gobierno aquellas necesidades que satisfagan sus requerimientos, en este sentido son los servicios públicos con calidad los que la ciudadanía demanda con carácter de urgente. Se ha visto que la ciudadanía insatisfecha castiga con el voto y opta por la alternancia. En municipios como Tultitlán, Ecatepec y otros más del Estado de México esto ha sido manifiesto; por ello los presidentes municipales deben poner mucha atención en los servidores públicos que proponen como titulares de las áreas administrativas, no solo para que sean sensibles y profesionales sino para que impulsen el desarrollo humano del personal que tienen bajo su mando.

En este sentido no es suficiente contar con una aparato administrativo bien estructurado, se requiere algo más que adelantos tecnológicos y procesos muy elaborados, se requiere gente profesional que tenga la capacidad de operar los mismos y sea también capaz de controlar los procesos al interior de la administración pública además de responder con efectividad a las situaciones que se presentan en el ámbito externo de la administración.

Así pues la necesidad de contar con servidores públicos profesionales no puede seguir siendo relegada a segundo término, recordemos que durante mucho tiempo se consideró al elemento humano como complemento de alguna otra cosa, hablemos de recursos financieros y tecnológicos quizá hasta de materiales, pero estos últimos no pueden surtir efecto sin intervención del servidor público.

El gobierno federal, desde la reforma municipal de 1983 ha venido trabajando para descentralizar más atribuciones y recursos a los municipios del país y efectivamente ha mejorado las finanzas municipales con mayores participaciones y transferencias. Con Vicente Fox el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) creado como instrumento federal para apoyar la gestión municipal, se ha transformado en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) para llevar a cabo; entre otros programas el de profesionalización y servicio público de carrera, por medio del cual "ofrece a los gobiernos estatales y municipales la metodología y capacitación necesarios para implementar el servicio civil de carrera y la profesionalización de sus funcionarios".

La creciente demanda de servicios públicos con calidad obliga a que las autoridades de la administración municipal mire hacia el interior de su estructura administrativa a fin de mejorar la calidad de vida de la gente que ejecuta las decisiones políticas.

El servicio civil de carrera quizá no sea la fórmula mágica que resolverá todos los problemas de la administración pero si puede ser una opción que de paso a la modernización; permitirá que la administración pública cuente con gente con experiencia y no dar pie a la novatez debido a los constantes movimientos cada vez que cambian las administraciones

Si se cuenta con un buen sistema de reclutamiento, selección, promoción y permanencia de los funcionarios públicos, la necesidad de servidores públicos profesionales será evidente ya que se estará dando la oportunidad de que ingrese al servicio público solo gente preparada y con capacidad, sobre todo si ya estando al interior se le da una adecuada evaluación de su desempeño y se aprovecha la madurez y experiencia, lo que permitirá a su vez la continuidad de programas y acciones. Aunque hay que reconocerlo, esto no puede ser en los 2432 municipios del país, pero si se puede ir implementando de manera continua y sistemática.

En el Estado de México cuando menos en 20 municipios puede iniciarse un proceso de esta magnitud: Amecameca, Atlacomulco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapan de la Sal, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Metepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Valle de Bravo y Valle de Chalco Solidaridad

Tenemos que reconocer que cada inicio de administración las banderas políticas pueden cambiar de color por lo cual si existe un buen programa pero la clase política no es la misma se vienen abajo todos aquellos proyectos que parecían ser buenos y se empieza nuevamente ocasionando pérdida de tiempo y recursos. En este sentido, por lo menos la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en su artículo 31 que la entrante administración debe concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales, de esta misma manera debe existir normatividad para que haya continuidad en los programas y acciones y no se dejen al arbitrio del esnobismo que caracteriza a las administraciones municipales cada tres años.

Todas estas acciones tienen dificultad para ponerse en práctica debido a una infinidad de circunstancias que muchas veces no tienen que ver con la insuficiencia de recursos sino con la voluntad política.

A pesar de esto, el servicio civil de carrera sigue estando presente en las mentes de algunos dirigentes, sobre todo jóvenes, los cuales tienen una visión más moderna acerca de la administración pública, lógicamente se han visto enfrentados a circunstancias difíciles para emprender este camino, pero lo que es importante mencionar es que la lucha persiste, sobre todo en el ámbito municipal, tal es el caso del municipio de Tlalnepantla de Baz, el cual hace trabajos previos a la implementación del servicio civil de carrera municipal

El servicio civil de carrera en el municipio permitirá que el servidor público se prepare constantemente y desempeñe profesionalmente su responsabilidad ya que contará con un sistema de promoción que tomará en cuenta sus méritos, teniendo por supuesto mayores responsabilidades pero con una mejor remuneración y la oportunidad de superación, y lo más importante no estará a expensas de las decisiones arbitrarias de las altas autoridades.

## APARTADO TRES

### TLALNEPANTLA UNA NUEVA VISIÓN DE SERVICIO

#### CAPITULO VII

#### TLALNEPANTLA

##### 7.1 Tlalnepantla

El 11 de octubre del año de 1848 se erigió Tlalnepantla de Galeana como municipio, más tarde, en 1847 se le cambió el nombre por Tlalnepantla de Comonfort en honor al General Ignacio Comonfort y el 13 de septiembre de 1948 es elevada a rango de ciudad por decreto del gobernador Alfredo del Mazo Vélez. Finalmente el 23 de diciembre de 1978 Tlalnepantla es nombrada de Baz en atención al Dr. Gustavo Baz Prada y en reconocimiento a su labor social, este decreto fue firmado por el gobernador Jorge Jiménez Cantú.

Tlalnepantla de Baz tiene una superficie de 83.48<sup>83</sup> km<sup>2</sup> lo que representa el 0.32% del total de la superficie del Estado de México. Es un municipio predominantemente industrializado. Sus límites son al norte con Tultitlán; al noroeste con Coacalco y Cuautitlán Izcalli; al Sur con el DF, al este con Ecatepec y al oeste con Atizapán de Zaragoza. De acuerdo a la división regional del Estado de México, Tlalnepantla junto con Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan de Juárez y Nicolás Romero integran la Región V.

Este municipio tiene una peculiar característica, se encuentra constituido por dos zonas no contiguas, es decir están interrumpidas por el Distrito Federal, (Zona Poniente, 74.6% en donde se encuentra la cabecera municipal y la Zona Oriente 25.4%).

Tlalnepantla se conforma por "13 delegaciones que se integran por 240 localidades clasificadas según su origen en 98 colonias, 15 pueblos, 67 fraccionamientos y 46 unidades habitacionales, lo que hace un total de 226 comunidades y 14 zonas industriales".<sup>84</sup>

La zona industrial acentúa su importancia en cuanto a su productividad y a la generación de empleos, en Tlalnepantla se encuentran establecidas "14 zonas industriales, principalmente en la región poniente del municipio, cuenta con 2, mil

<sup>83</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2001

<sup>84</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, pág. 34

183 empresas lo que representa el 6.3 % del total estatal y el 0.2% a nivel nacional. La zona industrial represente el 684.30 (ha).<sup>85</sup>

“De 1993 a 1988 los sectores manufactura, comercio y servicios registraron un incremento agregado del 40.04% donde el sector comercial es el más dinámico, con 68.05%, seguido por el sector servicios con 30.17% y considerando la producción de los sectores de la industria, comercio y servicios, el municipio se ubica en cuarto lugar a nivel nacional, con una aportación de 35 millones 546 mil 766 pesos, superado solamente por la delegación Miguel Hidalgo, Monterrey y Guadalajara. Ello coloca a Tlalnepantla entre los municipios mas productivos y competitivos del país.”<sup>86</sup>

También incrementa su importancia la cercanía con el Distrito Federal lo que lo coloca en el centro de la zona metropolitana y es considerada como principal punto de conexión entre éste y el Estado de México.

Sin embargo, uno de los mayores problemas que afrontan las autoridades municipales es el acelerado crecimiento poblacional mismo que ha originado carencia de servicios públicos, asentamientos irregulares, alto grado de contaminación; inseguridad pública entre otros problemas, en este sentido, es importante mencionar que se han hecho esfuerzos importantes para aminorar estos conflictos, por ejemplo el entubamiento de aguas negras que fue iniciado por Rubén Mendoza, ello para disminuir los focos de contaminación que afectan a la población que habita en sus alrededores.

En el ámbito social, el municipio de Tlalnepantla se ha caracterizado por su impulso al bienestar de la ciudadanía tlalnepantlense, con una población de 721,415 habitantes, de los cuales el 52.15% es PEA y de los cuáles el 98.14% esta ocupada y el 1.86% está desocupada, la población inactiva represente el 47.51%<sup>87</sup>. Asimismo el 0.1% de la población ocupada se encuentra en el sector primario, el 30% en el sector secundario y el 64.3% en el sector terciario, como podemos observar éste último cobra relevancia, por ello la demanda de servicios de salud y seguridad social con calidad se incrementa, estableciendo la exigencia de concretar planes fincados en la responsabilidad.

Tanta ha sido la preocupación de las autoridades municipales que el Presidente Municipal para el trienio 2000-2003, Rubén Mendoza puso especial énfasis en la educación para combatir el grado de analfabetismo existente entre la población. Por ello, desde el inicio de su administración comenzó a rehabilitar los planteles escolares con una inversión próxima a los 8 millones de pesos, cabe destacar que las últimas tres administraciones han sido panistas por lo que hasta el momento ha existido continuidad en los programas, tal es el caso de la conclusión de la

<sup>85</sup> Ibidem. Pág. 56

<sup>86</sup> Ibidem, pág. 58

<sup>87</sup> Ibidem, pág. 65

preparatoria 118 ubicada en la colonia Dr. Jorge Jiménez Cantú, obra que fue gestionada e iniciada por el gobierno de Ruth Olvera; lo mismo se espera con el gobierno del Presidente municipal Ulises Mendoza para la continuidad de las magnas obras iniciadas por el entonces presidente Rubén Mendoza como es el caso del entubamiento de aguas negras y el Servicio Civil de Carrera Municipal, centro del desarrollo del servidor público municipal.

Asimismo, el gobierno municipal integró el "Padrón de Excelencia Académica", mediante el cual se proporcionan becas de \$1000.00 mensuales a los niños con un promedio de 9.8 de calificación, así como el equipamiento de centros de cómputo en escuelas primarias.

En materia del desarrollo de la familia, el gobierno municipal creó el centro de apoyo a la mujer que brinda apoyo psicológico y legal a las mujeres que con frecuencia suelen ser víctimas de violencia intrafamiliar, jornadas de salud en comunidades marginadas, construcción de rampas para personas con discapacidad, pretendiendo con ello, evitar la distinción de clases sociales, la idea se basó en un trato igualitario

La seguridad pública ha sido un reclamo permanente y sistemático de la población, por ello en el periodo 2000-2003 se implementaron acciones tendientes a brindar tranquilidad a los ciudadanos tlalnepantlenses como fue la creación del Centro de Información y Capacitación para la Seguridad Ciudadana, que tuvo como principal objetivo, profesionalizar a la policía municipal, así como la creación de la unidad de servicios facultativos dependiente del área de seguridad pública, ésta proporciona servicios a empresas y fraccionamientos, ello permite que la tesorería municipal tenga ingresos adicionales, también se adquirió un equipo de geoposicionamiento el cual permite monitorear permanente la ubicación física de patrullas y motocicletas en el territorio municipal, ello aunado a la adquisición de patrullas, armamento cartuchos, resultando una suma mayor a los 40 millones de pesos<sup>88</sup>

Una acción importante que se hizo en materia de seguridad pública fue la firma del Convenio Intermunicipal de Seguridad Pública con 17 municipios de la entidad materializándose en el Consejo Regional de Seguridad, con ello existe una cooperación entre las policías de todos estos municipios.

La importancia del municipio de Tlalnepantla radica en su posición estratégica, su colindancia con el Distrito Federal le permite ser un punto importante de inversión extranjera, de fuentes de empleo y de establecimiento de importantes industrias.

<sup>88</sup> Gaceta Municipal, "Primer Informe de Gobierno de Rubén Mendoza Ayala, pág. 16

## 7.2 La administración municipal de Tlalnepantla

El periodo correspondiente al 2003-2006, se encuentra gobernado por una administración panista, Ulises Ramírez basará su proceder, según el Plan de Desarrollo Municipal, en aspectos innovadores en la administración pública municipal como es la planeación estratégica, pero siempre con visión humana, honestidad, compromiso social, eficiencia, transparencia, racionalidad y la equidad y sobre todo pretendiendo cerrar el círculo vicioso de la reinención de la administración pública municipal. Ulises menciona su intención de trabajar sobre los avances de los últimos seis años.

En lo que respecta a la protección civil, el Servicio municipal de empleo y ventanilla única de trámites empresariales, el servicio de alumbrado público, servicios de limpia, el área comercial del Organismo Público del agua, el servicio de atención telefónica Tlalnetel y la Central de Emergencias así como el área de Ecología, se pretende retener la certificación en Iso 9001 versión 2000 ya que corren el riesgo de perderla su certificación por causas meramente económicas.

Tema de nuestro Interés es el que se refiere a la modernización de la administración municipal, respecto a éste importante punto, Ulises Ramírez reitera que con el afán de prestar servicios públicos con calidad, se establecerán mecanismos de modernización, como el sistema de indicadores para la evaluación del desempeño gubernamental (SIEDG), este sistema permite llevar el registro del avance en el cumplimiento de las metas y objetivos plasmados en el Plan de Desarrollo Municipal, dicho sistema es actualizado permanentemente por los responsables de cada área y está a disposición de la ciudadanía para su consulta, con ello, el gobierno municipal se sincroniza con las acciones federales en materia de transparencia del quehacer gubernamental.

La administración que preside Ulises Ramírez tiene como objetivos generales, el sostener y fortalecer la estabilidad política y la paz social preservando el Estado de Derecho, ejercer un gobierno municipal con visión humana que garantice la dignidad de las personas, consolidar la planeación estratégica del desarrollo municipal en la programación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas, mejorar la seguridad pública municipal, mediante una eficaz respuesta a las demandas ciudadanas, impulsar acciones en materia de educación, cultura, deporte y salud, generar un desarrollo urbano sustentable, controlando el crecimiento y modernizando la imagen urbana.

Asimismo reconoce que la única manera de lograr estos objetivos es contando con una administración pública moderna, eficiente, ordenada, racional, transparente y de calidad, impulsando la simplificación de trámites y servicios, y esto se logrará en la medida en que se cuente con la profesionalización de los servidores públicos; ello logrará una mejor respuesta y atención a la ciudadanía. Al implementarse el Servicio Civil de Carrera, menciona Ulises Ramírez, se logrará

un triple beneficio, para los servidores públicos significa desarrollo personal y profesional en su puesto; estabilidad laboral de acuerdo al mérito y evaluación del desempeño; cumplir con sus aspiraciones de superación personal y económica; para el municipio representa el óptimo funcionamiento de la administración pública; luchar frontalmente contra la corrupción y dar continuidad a los planes y programas a favor de la ciudadanía; para la población en general significa poder acceder a empleos públicos a través de procesos transparentes de selección.

Aunque ya se han hecho esfuerzos en la materia, un ejemplo de ello, es el Programa Anual de Capacitación en el cual se imparten cursos y talleres con instructores internos y externos, así como en coordinación diferentes institutos como el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), el Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo industrial (ICATI), el Instituto Hacendario del Estado de México (IHEM) y universidades entre las que se encuentra la UNAM y el IPN. A pesar de ello se reconoce que todavía falta mucho por hacer ya que la limitada disposición de recursos en el rubro de capacitación, provoca que sólo algunos segmentos del personal participen en acciones de actualización, formación y desarrollo de conocimientos y habilidades, reflejándose ello en un desempeño diferencial de los servicios que prestan las diferentes dependencias municipales.

Asimismo; de un total de 4,301 servidores públicos, 1592 cuentan con nivel de estudios básicos inconclusos, 367 con nivel medio y 745 con nivel profesional, por su parte la plantilla de funcionarios es de 231 entre directores generales, subdirectores, coordinadores y jefes de departamento. En este sentido el programa de capacitación también contempla la conclusión de la educación primaria, secundaria y preparatoria para el personal operativo y para aquellos con nivel profesional se contemplan apoyos para la actualización de conocimientos. Es importante mencionar que el área de educación abierta cuenta la certificación en sus procesos, con lo cual se demuestra el interés de las autoridades municipales en brindar calidad a sus clientes internos.

- FODAS de la administración de Tlalnepantla de Baz

Partiendo de la identificación de Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que realizó el gobierno municipal se encontraron aquellas que se refieren a la seguridad pública, el empleo, el combate a la pobreza, el agua potable, el fortalecimiento de los ingresos y egresos, sistema de valuación de los procesos de planeación gubernamental y los recursos humanos.

En lo que a la seguridad pública se refiere, se reconoce que existe un promedio de 24 delitos por cada mil habitantes y que en los últimos años se ha incrementado, sobre todo el robo de tipo patrimonial, destacando el robo en vía pública y el robo

de automóviles, ello a pesar de que el personal policial realiza operativos permanentes y existe una comunicación directa con la central de emergencias Tlalnetel-072, se reconoce que predomina la corrupción policiaca, y que su equipo se encuentra en constante deterioro, así como falta de capacitación y actualización constante en practicas policiales.

Situación preocupante no solo a nivel municipal sino estatal y federal es el que se refiere al empleo, en este sentido, Tlalnepantla tiene un importante sector industrial y comercial, sin embargo, las tasas de desempleo continúan incrementándose, por lo que es un prioridad promover mayores mecanismos de inversión pública y privada que fomente la generación de empleos.

En el desarrollo social y combate a la pobreza se debe trabajar de manera prioritaria. El 14.89% de la población municipal se encuentra bajo condiciones de marginación, pobreza y exclusión social; si bien a nivel estatal representa uno de los porcentajes mas bajo, se requiere diseñar políticas sociales integrales encaminadas a superar los rezagos sociales mas apremiantes de la población.

Un reclamo social es el del agua potable, en el municipio la cobertura es de más del 90% en el servicio; sin embargo, la red hidráulica presenta graves daños, ocasionando la pérdida del liquido en cantidades importantes.

También se requiere del fortalecimiento de la Hacienda municipal, por ello se deben establecer mecanismos que fortalezcan los ingresos municipales, evitando en la medida de lo posible se pierda la continuidad de los programas implementados, evitando también, se amplíe el capitulo de endeudamiento del municipio; asimismo, si bien en los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo para destinar fuertes recursos para la obra pública, el gasto social, la seguridad y los servicios públicos; la recaudación de los ingresos propios junto con las participaciones y los fondos recibidos, no son suficientes para hacer frente al total de gastos del gobierno municipal, por lo que de seguir creciendo la infraestructura, el Ayuntamiento requiere apoyarse en recursos provenientes de financiamientos, lo que puede provocar que una deuda creciente tenga como efecto una disminución para operar el gasto social y las nuevas inversiones.

El desempeño gubernamental ahora tiene un sistema de indicadores para la evaluación de su desempeño, ello permite vigilar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por la administración municipal, aunque existe una ausencia de cultura sobre la precisión de objetivos y metas que permita evaluar el adecuado desempeño de las dependencias de la administración pública, una fortaleza con la que se cuenta es la infraestructura de operación tecnológica necesaria para el desempeño de la administración.

Finalmente, la administración municipal carece de un Servicio Civil de Carrera que permita optimizar la administración y desarrollo del personal público municipal. En

este sentido, la limitada disposición de recursos en el rubro de capacitación, provoca que sólo algunos segmentos del personal participen en acciones de actualización, formación y desarrollo de conocimientos y habilidades, reflejándose un desempeño diferencial de los servicios que prestan las diferentes dependencias municipales, ya que mientras algunas operan con sistemas de gestión de la calidad, otras funcionan bajo esquemas tradicionales y burocráticos de atención ciudadana.

- El rumbo a seguir

Son 6 ejes los rectores de la administración de Ulises Ramírez, la seguridad pública y procuración de justicia, desarrollo económico y empleo, desarrollo social y combate a la pobreza, desarrollo urbano sustentable, *modernización integral de la administración pública* y financiamiento para el desarrollo.

Dentro de estos ejes rectores se establecen programas y dependencias responsables así como convenios celebrados entre Tlalnepanitla y otras Instancias, por ejemplo; en cuanto al desarrollo económico y el empleo, se establecen convenios de colaboración con la Secretaría de desarrollo económico del Estado de México y los municipios de Huixquilucan, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli, y Tepotzotlan para cubrir las vacantes de empleo, para la instalación de un Centro de Atención Empresarial y el Corredor Turístico del Valle de México.

En materia de seguridad pública, se pretenden abatir los índices de delincuencia con la colaboración del gobierno estatal, así como la instrumentación de programas en zonas marginadas que promuevan el empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, se establecerán mecanismos de corresponsabilidad con la ciudadanía, lo que permitirá una mayor identificación entre ciudadano y policía, se incrementará el número de elementos y unidades policiales, se realizarán operativos en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública, se dotará de infraestructura tecnológica, equipo y armamento, y se incrementará el nivel educativo y capacitación de los elementos policiales.

El eje rector del desarrollo social pretende establecer o continuar con los convenios entre Tlalnepanitla y universidades públicas y particulares, con la Secretaría de Desarrollo social (SEDESOL) y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), así como institutos de capacitación, lo que se busca en este rubro es que haya un programa de becas y en general cooperación educacional y servicios de salud.

Los convenios en materia de *modernización integral de la Administración Pública* son con el Sindicato Único de Trabajadores del Estado y Municipios (S.U.T.E.Y.M), para establecer un política laboral justa y compatible con la realidad socioeconómica que vive el municipio, con Aseguradora Hidalgo S.A. de

C.V. para el pago de prima de seguro individual voluntario con cargo a nómina, con BBVA Bancomer, Banorte y Santander para la agilización de trámites, con la asociación de industriales, el colegio de ingenieros civiles de México para apoyo en auditorías y asesoramientos en materiales de concretos y de aceros estructurales entre otros.

Un convenio importante es el que se celebró con la *Fundación José Ortega y Gasset para implementar el Servicio Civil de Carrera*, de esto podemos decir que en su informe de los 100 días *Ulises Ramírez ya mencionaba acerca de trabajos de viabilidad para la instauración del Servicio; asimismo se impartió un curso taller en la materia a mandos directivos y técnicos, solo se está en espera de que la fundación entregue el resultado del diagnóstico para definir la metodología y estrategias de implementación.*

Pues bien, si se reconoce que dentro de las debilidades de la administración está la carencia de personal capacitado para brindar una mejor orientación a los ciudadanos y que se carece de una cultura de calidad en el servicio público porque no se ha estimulado lo suficiente entre el personal, quizá el servicio civil de carrera municipal sea la solución.

Solo con personal calificado se podrá evaluar y dar seguimiento al plan de desarrollo municipal y permitirá crear un sistema de indicadores que facilite el cumplimiento de metas establecidas en el proceso de planeación y se detectarán oportunamente las desviaciones surgidas en la ejecución de acciones, diseñando alternativas para corregir los errores.

- Recursos Humanos de la administración de Tlalnepantla

Considerando que "La administración de personal es el proceso administrativo encaminado a lograr un mejor aprovechamiento y conservación del esfuerzo, experiencias, salud, conocimientos y habilidades de los miembros de la organización de acuerdo a reglas, sistemas, procedimientos, hábitos y costumbres, con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos de la organización"<sup>89</sup>, es preciso que las administraciones cuenten con un área que tenga una estructura que permita el pleno desarrollo del recurso humano con miras a una mejor administración.

Así pues, la administración de Tlalnepantla cuenta con la subdirección de Recursos Humanos que pertenece a la Dirección General de Administración, en su reglamentación municipal se establece que corresponde a la dirección de Administración elaborar e implantar programas de mejoramiento administrativo en coordinación con las demás dependencias de la administración municipal que

<sup>89</sup> Manual de Personal Municipal, INAP, pág. 14

permita revisar permanentemente los métodos y procedimientos de trabajo que se requieran para lograr una modernización administrativa que corresponda a criterios de calidad y promueva la certificación de sus procesos en su caso.

Asimismo; corresponde a la subdirección de recursos humanos planear y coordinar la operación y control del sistema integral de personal, aplicar las disposiciones que norman la remuneración que deba otorgarse a los servidores públicos en concordancia con las respectivas estructuras orgánico funcionales y los catálogos de puestos aprobados, realizar las acciones necesarias, en coordinación con la tesorería municipal, para que las remuneraciones a los servidores públicos se entreguen en forma oportuna, formular y mantener actualizado el registro de servidores públicos, los catálogos de puestos y los tabuladores de sueldos de la administración, supervisar y registrar los movimientos de altas, bajas, cambios y licencias autorizados, así como sus documentos de identificación, constancias; supervisar que los tramites de alta y baja de servidores públicos ante el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios se realicen con oportunidad.

*Establecer las disposiciones de procedimientos en materia de desarrollo y administración de personal y vigilar su cumplimiento, promover y llevar a cabo programas de capacitación, adiestramiento y desarrollo que propicien la superación individual y colectiva de los servidores públicos, previa identificación de las necesidades que a este respecto existan.*

*Aplicar las políticas de estímulos y recompensas para los servidores públicos de la administración pública y por supuesto, seleccionar, contratar, capacitar y supervisar al personal de la administración municipal, así como coordinar el desarrollo del servicio civil de carrera municipal.*

Para el desempeño de éstas actividades la subdirección de recursos humanos cuenta con las unidades administrativas de procesamiento de nómina, de prestaciones laborales, de organización y métodos y el departamento de capacitación y desarrollo, quien servirá de enlace y apoyo a la fundación Ortega y Gasset para los trabajos del servicio civil de carrera.

Según los especialistas en el ámbito del desarrollo de los Recursos Humanos, un área tal debe comprender:

- Ingreso al Servicio
- Sueldos y salarios
- Capacitación y Desarrollo
- Motivación
- Evaluación del desempeño

Por supuesto que es solo una propuesta, ya que en realidad se puede ir modificando su campo de acción y desde la perspectiva de diferentes autores pueden existir otras áreas, mismas que van surgiendo conforme el desarrollo de las administraciones y del mismo ser humano.

Partiendo de esta propuesta, llegamos a la conclusión de que la administración municipal de Tlalnepantla a pesar de los esfuerzos que se han hecho por modernizar el área de recursos humanos, aún le falta completar el proceso de administración de los mismos, solo con la implementación del servicio civil de carrera podremos saber a ciencia cierta los alcances de sus acciones y en proporción de la mejoría de la prestación de los servicios que debe proveer a la ciudadanía podremos juzgar objetivamente.

En virtud de los hechos que hasta ahora conocemos, no podemos decir que se cuenta con un área de recursos humanos que tenga la capacidad de desarrollar al personal y dotarlo de todas las herramientas necesarias para un crecimiento personal por lo cual tampoco podríamos hablar de un desarrollo de la administración real.

En este sentido el no contar con un área de reclutamiento y selección de personal, de un área de evaluación del desempeño entre otros, no puede garantizar que se cumplan al cien por ciento los objetivos institucionales. Así se requiere de una reestructuración a fondo de esta área.

Cabe mencionar que esta situación no es exclusiva de Tlalnepantla, se repite en muchos municipios de la república mexicana; si esto ocurre en un municipio desarrollado que podemos esperar de los rurales, mismos que cuentan con menos posibilidades de desarrollo.

### **7.3 El marco de la modernización de los recursos humanos en el municipio**

- El Plan de Desarrollo Nacional

El gobierno federal establece en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como un eje rector del gobierno la calidad total que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad.

Un gobierno con capacidad de convertir las necesidades de la sociedad en políticas de gobierno y que se someta a una rigurosa rendición de cuentas, en lo que se refiere al uso honesto y transparente de los recursos, así como también a la eficacia y calidad con que se utilizan.

Un gobierno con servidores públicos con un alto sentido de responsabilidad social, responsable de sus actos, un gobierno estratégico y competitivo que invierta de manera eficaz sus recursos financieros, humanos, materiales y legales en el logro de la visión de un México competitivo y justo, un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órganos.

Por ello en el citado plan se hace referencia al establecimiento de un sistema de estímulos para los servidores públicos sobresalientes. Los sistemas de premiación y reconocimiento de los servidores públicos eficientes y de los ciudadanos conscientes deben multiplicarse para estimular estas conductas.

Por otra parte, tenemos el Servicio Civil de carrera que permitirá que ingrese a la administración pública gente con vocación de servicio y con conocimientos sólidos en la materia, ello dará la oportunidad a todos aquellos que pretenden ingresar al servicio público pero que no tienen a personas influyentes que los puedan recomendar para ingresar a una institución pública. Así el proceso será transparente.

- El Plan de Desarrollo Estatal

Para la administración que encabeza Arturo Montiel Rojas es de suma importancia resolver las prioridades expresadas por la población, ello se ve reflejado en los 8 ejes rectores del desarrollo del Estado que menciona en el Plan de Desarrollo Estatal 1999 – 2005.

Estos ejes rectores son:

- Seguridad Pública
- Procuración de Justicia
- Desarrollo Económico y Empleo
- Desarrollo Social y Combate a la Pobreza
- Desarrollo Regional
- *Modernización Integral de la Administración Pública*
- Desarrollo Urbano Sustentable
- Financiamiento para el Desarrollo Político

Es con la planeación y una visión a largo plazo como se pretende alcanzar un equilibrio regional dados los contrastes económicos en las regiones que integran el Estado de México, muestra de ello es la creciente polarización de la riqueza y la concentración de población en algunos municipios predominantemente industriales.

Ante la problemática que trae la alta concentración de población en algunas regiones como Ecatepec que registra el 12.4%, Nezahualcóyotl el 10.7%, Naucalpan 7.2%, Tlalnepantla 6.2% y Toluca el 4.8%, y que juntos, estos municipios reúnen 41.4% de la población total y en otros como los municipios rurales en donde hay una fuerte dispersión, el gobierno estatal busca nuevas formas de participación, de financiamiento y de colaboración entre el sector privado y el gobierno, todo ello a fin de dar cumplimiento a las necesidades de la población.

Estos ejes rectores solo se podrán llevar a cabo con gente profesionalizada y mediante la modernización de la administración pública.

#### *Modernización de la administración pública.*

"La modernización y complejidad de la problemática que plantea una población que es cada vez mas demandante y participativa hace necesario acelerar la modernización y transformación integral de la Administración Pública estatal a fin de adecuarla no solo a los requerimientos actuales, sino también a los futuros, para que se constituya en una eficiente y eficaz mecanismo de promoción del desarrollo y en regulador de las relaciones sociales y comunitarias".<sup>90</sup>

Estamos todos de acuerdo en que la administración siempre debe estar a la vanguardia de los acontecimientos, y si bien hemos ingresado a un mundo globalizado en donde las exigencias de competitividad son mayores, la administración debe adoptar mecanismos que hagan más eficiente el trabajo de la burocracia, los viejos modelos administrativos son obsoletos y no proporcionan la flexibilidad necesaria para ingresar a un mundo tan competido.

Para el gobierno del Estado de México, entre las transformaciones que la administración pública debe sufrir están aquellas que tienen que ver directamente con la satisfacción de los ciudadanos, es decir el mejoramiento de la atención al público, esto se logrará en la medida en que los trámites se agilicen y exista realmente una simplificación administrativa, así como la elevación de los mas altos valores de ética, honestidad, rendición de cuentas, transparencia, legalidad y eficiencia.

Las quejas que con mayor frecuencia se escuchan decir por parte del ciudadano es que las oficinas públicas resultan inadecuadas, que no se cuenta con recursos suficientes, que el personal no está capacitado y que la información que se otorga es deficiente, por tanto se tiene que empezar por mejorar los procesos de atención ciudadana, evitar la duplicidad de funciones, revisar aquellas normas imprecisas que dificultan la relación entre gobierno y particulares.

---

<sup>90</sup> Ibidem, pág. 171

Se reflexionará acerca del proceso de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas para mejorar el nivel de bienestar y calidad de vida de la población.

Se pretende mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la población, tomando acciones para elevar el nivel de eficiencia de los procesos, la reducción de los tiempos de respuesta, fomentando la racionalidad en el suministro, aplicación y control de los recursos públicos, la reducción de los tramos de control, reasignación de recursos hacia las actividades sustantivas, enfatizar los procesos de evaluación por medio de indicadores de gestión y desempeño, redimensionar al aparato público en función de las prioridades y programas de gobierno privilegiando las áreas sustantivas y de atención a la ciudadanía, finalmente promover la desconcentración de las dependencias y organismos auxiliares hacia las diferentes regiones de la entidad.

En lo que corresponde al servidor público *la capacitación será la mejor herramienta para lograr el objetivo de "elevar la calidad de los servicios que se prestan a la población, así como mejorar la atención a la ciudadanía y fomentar la vocación de servicio, la ética y la profesionalización de los servidores públicos"*

*El gobierno estatal reconoce que no se cuenta con un sistema de evaluación del desempeño que permita otorgar estímulos a aquellos servidores públicos que con base en su buen trabajo sobresalgan de otros, por lo cual la evaluación de los servidores públicos se debe hacer con base en criterios bien definidos que reflejen la estabilidad laboral, el reconocimiento, ascenso y estímulo, asimismo; se requiere contar con un sistema en el cual el ingreso, la movilidad y permanencia del personal sea con base en el mérito y de acuerdo a las especificaciones de cada puesto, para ir dando pasos hacia el servicio civil de carrera.*

*En este sentido se pretende diseñar un modelo para la operación de un sistema de servicio civil o profesional de carrera administrativa, lo mismo que un programa de capacitación y desarrollo de personal que contribuyan a lograr mayor calidad en la prestación de los servicios públicos.*

Otro objetivo es el de involucrar al sector privado en nuevos esquemas de financiamiento para desarrollar infraestructura, para promover la inversión productiva en los sectores económicos del Estado.

- El Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006

Uno de los ejes rectores en el Plan de Desarrollo Municipal es el que se refiere a la modernización de la administración pública en este sentido se contempla programas de reglamentación que favorecen el ejercicio de la administración y prestación de los servidores públicos, de los sistemas de evaluación de los

procesos de planeación, así como las condicionantes para un ejercicio administrativo eficiente.

Se contempla la sistematización de los procesos, manuales administrativos, tecnología informática, administración de los servicios públicos municipales, evaluación y seguimiento del plan del desarrollo municipal, programas de capacitación permanente y el estímulo a aquellos trabajadores que no hayan tenido la oportunidad de concluir sus estudios básicos y nivel medio para que puedan hacerlo en el sistema de educación abierta. Por supuesto que se contempla la instauración del servicio civil de carrera, recordemos que ya hay trabajos previos hechos por la administración pasada,

Los trabajos realizados estuvieron a cargo de la Dirección General de Servicios Administrativos a través de la Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal y se avanzó en la determinación de las categorías que eran susceptibles de iniciar una carrera administrativa, entre ellas se contaron a los funcionarios y mandos medios, estableciéndose aquellas que serían de libre designación, también se concluyó que serían las etapas de reclutamiento, selección, contratación, inducción de personal y las acciones para el crecimiento del área de capacitación, la conformación de un sistema de evaluación del desempeño, el establecimiento de premios, estímulos y recompensas las etapas de mayor costo.

Asimismo se hizo una propuesta de escalafón en función de categorías existentes, se llegó a la conclusión de que serían las de Director General, Subdirector, Jefe de Departamento, Jefe de Unidad, Técnicos Especialistas, Técnicos, Supervisores, Operativos Técnicos, Operadores administrativos, Operadores de servicios, buscándose aún más la reducción de estas categorías.

Desafortunadamente, este proyecto no pudo continuar a la siguiente etapa ya que el elevado costo de la puesta en práctica del servicio civil de carrera y la insuficiencia presupuestal del municipio intervinieron para abortar este proyecto. Afortunadamente Ulises Ramírez anunció la continuidad de este importante proyecto.

## CAPÍTULO VIII

### HACIA UNA ADMINISTRACIÓN CON ENFOQUE DE CALIDAD EN LA VIDA MUNICIPAL

#### 8.1 La Motivación, medio de participación y capacitación

Entre las metas y objetivos, tanto del gobierno federal como del Estatal se destacan de manera importante la innovación gubernamental, vía la modernización de la administración pública por conducto de la capacitación y profesionalización del servidor público.

La fuerza laboral que se desempeña en los tres niveles de gobierno, debe asumirse como el factor humano que será responsable de instrumentar procesos de racionalidad administrativa, competitividad, eficiencia, productividad y rentabilidad social, retos que se asocian al ineludible deber de elevar la calidad de vida de la población.

Así se pueden advertir las caracterizaciones en donde se pone de relieve: la configuración de nuevos escenarios nacionales e internacionales. En este orden de ideas se ha pasado de los enfoques tradicionales de la administración de personal a la orientación sistémica de los recursos humanos para ceder paso, ahora a la moderna conceptualización del capital humano

Sin embargo; el cambio por su naturaleza genera invariablemente resistencias, trátase de cualquier organismo, por lo cual se debe poner especial énfasis en la manera como se pretenden generar estos cambios y evitar cualquier conflicto con la clase laboral y los sindicatos que los representan, se necesita tener un sentido de tacto y negociación que evite turbulencias dentro de la administración.

Mencionar a la participación del servidor público y su capacitación se hace un tema indiscutible, recordemos que el cambio derivado de la generalización de la economía global ya alcanzó a todos los países, al margen de sus propias estructuras y no obstante el grado de desarrollo desigual y combinado en que se encuentran, dicho cambio aumenta los índices de obsolescencia del conocimiento, tanto en las personas como en las organizaciones sean de los sectores público, privado y social. En consecuencia uno de los aspectos centrales de los procesos señalados de cambio vienen afectando crecientemente las variables operativas de los procesos de enseñanza aprendizaje y sus aplicaciones al subsistema de capacitación y desarrollo de personal, exigiendo una mayor participación del servidor público.

Así, el modelo de capacitación y desarrollo de personal, estaría dirigido a cumplir la actualización de conocimientos, asociados a diversas acciones de modernización y profesionalización, a la institucionalización de la cultura de

calidad vinculada tanto con elementos y categorías programáticas y a tareas de mejora continua que se traduzcan en el mejor desempeño laboral y atención de la sociedad civil.

En este sentido, a continuación se propone una clasificación de acciones de capacitación y desarrollo a fin de delimitar el campo de aplicación de ésta en la heterogeneidad de las actividades de los servidores públicos

1. Sensibilización: inducción para el cambio
2. Información: suma de datos más reporte más decisión
3. Inducción: aseguramiento de conductas
4. Entrenamiento: incremento de las destrezas
5. Adiestramiento: incremento de habilidades
6. Capacitación: cambiar conductas
7. Actualización: cambio de conductas versus obsolescencia del conocimiento
8. Formación: inducir al capital humano
9. Desarrollo: suma de conocimientos diferentes del puesto
10. Educación escolarizada: cerrar ciclos
11. Educación no escolarizada: cerrar ciclos más la facilitación del desarrollo = dinero
12. Educación continua: maestría para el abatimiento del índice de obsolescencia del conocimiento más el reforzamiento cognitivo
13. Educación permanente: actualización
14. Desarrollo de capital humano: sumatoria del 1 al 13.<sup>91</sup>

Esta aplicación permitirá la profesionalización del servidor público a la vez que se identificará con la misión y visión del gobierno, se mejorará permanentemente su desempeño laboral y cumplirán con los requisitos operativos de la calidad total en el servicio público como son: cero errores, quejas, disfunciones en la operación de la estructura programática, cero observaciones en la operación de la estructura orgánica y en la estructura operacional.

La capacitación como subsistema del sistema de Recursos humanos debe proporcionar al servidor público su adecuado desarrollo y cumplir con ello el objetivo primordial de toda administración que es responder a las exigencias de competitividad, productividad, eficiencia, eficacia y rentabilidad social.

Para el logro de estos objetivos se encuentran instituciones especializadas en la administración pública que bien pueden apoyar a la administración municipal como son el Instituto de Administración del Estado de México y el Colegio mexiquense y algunos otras universidades tanto pública como privadas.

---

<sup>91</sup> Lara Erwin (OCDE), Moles Abraham (UNESCO), Delozier Judy (OIT). Manual de formación del capital humano

Sin duda la motivación más grande del servidor público es su participación en los procesos administrativos, en acciones de mejora de la administración y por supuesto su ascenso con base en el desempeño, para ello se requiere también, de un eficaz sistema de evaluación al merito.

Su participación en la elaboración del proceso de capacitación proporciona grandes ventajas tanto para las áreas en las cuales se desenvuelven como para ellos mismos y aún más para el área encargada de la capacitación en vista de que se programarían acciones de capacitación y desarrollo de acuerdo a las acciones que se ejecutan dentro de la administración; por otra parte se hace más fácil identificar las fortalezas y debilidades para la instrumentación de acciones de capacitación y desarrollo, estando en posibilidad también de destacar las vertientes institucional, operativa y de responsabilidad.

Aplicar un programa institucional de capacitación y lograr la profesionalización de los servidores públicos implica un alto costo pero bien vale la pena si sabemos que dará resultados que a la larga beneficiará no sólo a la institución, sino a los servidores públicos, repercutiendo estos resultados hacia el la ciudadanía por conducto de la prestación de servicios con calidad.

Por otra parte también estamos hablando de una reducción en los costos de operación ya que empleados adiestrados y actualizados permiten el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, financieros y de información.

Contar con un directorio de instructores internos reduciría de manera importante los costos de capacitación, debemos reconocer que dentro de las administraciones, también se cuenta con personal preparado y actualizado el cual, si tuviera la disposición de contribuir con la modernización de la administración pública se obtendrían resultados positivos y a bajo costo con la consecuente satisfacción de haber contribuido a una mejora institucional.

Los ámbitos de capacitación para instructores internos pudieran ser los referentes a:

1. Inducción institucional
2. Inducción al puesto
3. Capacitación en el puesto
4. Capacitación para el puesto
5. Capacitación en calidad y desarrollo administrativo.

Este último de no poder ser hecho por los instructores internos, se pueden establecer convenios con instituciones de educación superior, institutos de investigación, institutos de administración pública como el INAP y el IAPEM, escuelas técnicas, y consultorías o despachos.

Por otra parte, sería conveniente establecer un subprograma de titulación para aquellos servidores públicos que estén en condiciones de concluir sus estudios de nivel profesional, ya que sus conocimientos contribuirán al desarrollo de la administración pública, en este caso municipal. Lo mismo en apoyo a la educación primaria, secundaria y preparatoria como ya se está haciendo en Tlalnepantla.

El logro de estas acciones será posible en la medida en que se instrumenten estrategias para la realización de programas innovadores, de operación de los procesos para el reclutamiento, selección e inducción de instructores internos, preparación de los materiales de apoyo didáctico en atención y coordinación con instructores internos y externos, y la integración de datos reporte decisión.

En consecuencia la capacitación es vista como un recurso institucional para mejorar la eficiencia y eficacia mediante el perfeccionamiento de las aptitudes y actitudes de los servidores públicos, desarrollando en ellos su potencialidad humana y espíritu de servicio. En el mismo sentido atenderá la instrumentación de tareas de mejora continua y calidad total.

Por otra parte la motivación se reflejará en el esfuerzo de superación individual en el trabajo por parte de los trabajadores.

Finalmente el programa de capacitación deberá contar indudablemente con el convencimiento y apoyo decidido de los presidentes municipales y de los servidores públicos de más alto nivel, quienes deben proveer de las facilidades y recursos necesarios para la debida ejecución de los proyectos y programas. Esta preparación permitirá que de alguna manera se subsanen aquellos problemas resultados de la falta de un sistema de reclutamiento y selección de personal.

## **8.2. Diagnóstico administrativo en el área de recursos humanos**

Cuando hablamos de reingeniería tenemos, en primera instancia que hacer un estudio con datos que permitan tomar decisiones coherentes con la estructura administrativa

El Dr. Víctor Manuel Martínez, menciona que tarea difícil será para el administrador hacer un diagnóstico administrativo dentro de una organización en la cual se tenga que luchar contra las resistencias del personal, motivos, los que ustedes quieran. Ello evidentemente hace más difícil la labor del administrador, sin olvidar que también tiene que actuar bajo un escenario con recursos limitados, objetivos cambiantes, rotación de personal y presiones políticas y sindicales.

El diagnóstico administrativo requiere en primera instancia una necesidad de cambio por parte de la organización representada por la clase directiva, misma que deberá estar conciente de los factores causantes de las fallas dentro de la

institución. Una vez que se toma la decisión para la elaboración del diagnóstico, este proporcionará las pautas y orientaciones generales que incluyen puntos acerca de la estrategia y los objetivos en busca del mejoramiento institucional.

El administrador encargado de la elaboración del diagnóstico tienen que estar muy bien informado acerca de la historia de la organización, el papel que representa, su estructura orgánica, las líneas de comunicación, los objetivos perseguidos, así como su misión y visión.

El diagnóstico administrativo representa una herramienta fundamental para la reorganización de cualquier institución, en este sentido la administración pública, la mayoría de las veces ha carecido de una coherencia en cuanto a su aparato administrativo, así podemos ver en los manuales de organización áreas que en la práctica no existen, nunca faltan aquellas que tienen un nombre para identificar sus funciones sustantivas, pero que sin embargo sus actividades no tienen nada que ver con la reglamentación.

Asimismo; la llegada de una nueva administración implica partir de cero, es decir, si se han tenido avances en cuanto al mejoramiento del área, basta que el nuevo equipo diga que está mal para empezar a "reorganizar" porque a su parecer no es funcional, sin siquiera tomarse el tiempo de verificar si se están dando resultados positivos. Así pues considero conveniente que nunca se dé por hecho algo que no se ha comprobado, el nuevo equipo deberá contar con un buen administrador que tenga la capacidad de diagnosticar el estado del área y con ello evitar el echar abajo el esfuerzo de mucha gente así como recursos financieros.

No es válido pero si es normal que los nuevos integrantes de la administración intenten desprestigiar al anterior gobierno en su afán de sobresalir y demostrar que son mejores o lo serán, un buen gobierno se reconoce cuando tiene la capacidad de reconocer aquello que hizo bien su antecesor y evitar a toda costa las críticas negativas, el buen gobierno se demuestra con hechos y no solo con palabras.

Regresando a nuestro planteamiento de elaboración del diagnóstico administrativo, el Dr. Martínez propone:<sup>92</sup>

- La necesidad o intención de cambio (directivos convencidos de la necesidad y que tengan el firme propósito de colaborar y dispuestos a convencer a su personal)

---

<sup>92</sup> Martínez Chávez, Victor Manuel, "Diagnóstico Administrativo", pág. 35-38

- **Primera Fase: Planeación**

- a) Se define el propósito de estudio, planear las fases y el volumen de trabajo, determinar el tiempo disponible, los medios de investigación e información, la autorización del programa de trabajo
- b) Captación de información, recolección de datos e información necesaria acerca de la institución o área objeto de diagnóstico, la observación de leyes, duplicidad de funciones, falta de coordinación, determinación de campos de actividad, personal, procedimientos, líneas de mando, jerarquías.

- **Segunda fase: Análisis de la información básica para el diagnóstico**

- a) Realización de avance analítico de la importancia y valor de cada elemento y considerarlo en relación con el todo
- b) Análisis de la información básica para el diagnóstico para el establecimiento de opciones que se ofrecerán para la solución del problema

- **Tercera fase: termina con la presentación del diagnóstico**

- a) Preparación de documentos para análisis
- b) Señalamiento de errores y responsables de ellos
- c) Exposición a las autoridades el desarrollo de la información recopilada y su diagnóstico.
- d) Esperar el acuerdo de las autoridades sobre el diagnóstico

- **Recomendaciones y observaciones**

- a) Realizar las modificaciones necesarias
- b) Exponer a las autoridades la información hasta lograr obtener la aprobación
- c) Elaborar gráficas, formatos, instrucciones
- d) Presentar acuerdo de la autoridad para su aplicación
- e) Obtener firmas de la autoridad ejecutiva

- **Aplicación**

- a) Reunir al personal necesario y materiales
- b) Planear las etapas en que se llevará a cabo la aplicación
- c) *Reuniones previas con los servidores públicos con objeto de informarles sus funciones y procedimientos por seguir*
- d) Realizar ajustes necesarios en materia de sistemas
- e) Elaborar manuales y presentarlos a funcionarios responsables para su aprobación
- f) Realizar modificaciones necesarias
- g) Entregar el manual a las autoridades responsables.

Antes de someter a una organización a cualquier cambio es conveniente realizar un diagnóstico y con ello evitar gastos innecesarios. También es importante que aprendamos a reconocer aquello que ha funcionado aunque haya sido logrado por la administración antecesora, solo de esta manera se podrá dar continuidad a los buenos proyectos de la administración pública.

En caso de que no tengan funcionalidad, el diagnóstico administrativo nos permitirá estar seguros de las decisiones que se tomarán y sobre todo el administrador podrá sostener su afirmación porque atrás habrá un cúmulo de información e investigación que le permitirá afirmar que se requiere o no de "una reingeniería de procesos".

Finalmente en el área de recursos humanos de la administración de Tlalnepantla se tendrá que llevar a cabo un diagnóstico como el descrito anteriormente para determinar la conveniencia de cambiar procesos, readecuarlos o eliminarlos, ya con la implementación del servicio civil de carrera se podrán tomar decisiones más acertadas para no cometer errores graves que repercutan en el buen desarrollo de la administración municipal o que ocasionen más problemas de los que ya se tienen. Por supuesto que se establece la conveniencia de la creación de las áreas de reclutamiento y selección de personal, considerado fundamental para el buen funcionamiento de la administración municipal.

Solo resta decir que esperamos que las autoridades le den la debida importancia a las áreas tanto de reclutamiento y selección de personal como la de capacitación, áreas sustantivas y que se propongan firmemente realizar este tipo de acciones, todo ello en un ambiente de cooperación y sin ánimo de solo despedir personal.

### **8.3 Reclutamiento, selección y contratación mediante la gestión de la calidad**

Los procesos insertos en la administración pública, privada y social ahora responden a las herramientas relacionadas con la filosofía de la calidad total. La nueva administración federal al inicio del actual sexenio, ha comprometido una serie de acciones para contribuir al mejoramiento continuo de los servicios y productos derivados de las estructuras gubernamentales. En consecuencia la aplicación de la calidad en los procesos administrativos se hace prioritaria.

Considerando la delicada función que representa el ingreso a la institución de personal que cuente con las especificaciones del puesto y así garantizar que el trabajo sea hecho bajo un estricto control y sentido de responsabilidad, se hace indispensable que la administración municipal 2003-2008 tenga un área de reclutamiento y selección de personal, desafortunadamente, hemos sido testigos de las consecuencias que acarrea el ingreso a la institución pública de gente que tiene un conocimiento nulo acerca de las responsabilidades que implica brindar servicios a la ciudadanía, además de que no tienen vocación de servicio.

El sistema de Gestión de la calidad puede ser una buena herramienta para apoyar los procesos del área de reclutamiento y selección del personal, recordemos que el sistema tiene como base primordial un enfoque basado en procesos, esto quiere decir que a cada entrada, corresponde un proceso en la cual todas las entradas se interrelacionan e interactúan originando una salida, suscitando asimismo; una entrada a otro proceso.

Los ocho principios de la calidad aplicarían de la siguiente manera: enfoque al cliente (ciudadanos y servidores públicos), liderazgo (presidente municipal, mandos medios y superiores), participación del personal (todos los servidores públicos), enfoque basado en procesos (definir bien los procesos reclutamiento y selección verificando que se siga una misma metodología, es decir que tenga una entrada para que se pueda convertir en salida), enfoque de sistemas para la gestión (la interrelación que debe existir entre los procesos para conformar un sistema, es decir que el proceso de reclutamiento y selección vaya firmemente interrelacionado con la inducción y este a su vez con la capacitación y este a su vez con la evaluación del desempeño, por ejemplo), mejora continua (constante actualización y adquisición de nuevas estrategias para la modernización), enfoque basado en hechos para la toma de decisiones (partir de hechos objetivos y medibles) y relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor (tanto los servidores públicos como los ciudadanos mantengan una sana convivencia en la que predomine el respeto mutuo).

En el sistema de gestión de la calidad se deben identificar los procesos necesarios para el sistema, se determina la secuencia e interacción de estos, los criterios y métodos necesarios para su control eficaz, no sin antes asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios; se realiza el seguimiento y medición del análisis y se implementan las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua.

La aplicación del círculo Deming se recomienda para un correcto desempeño, así, se debe seguir como primer paso la identificación de la secuencia, la interacción, los criterios y los métodos, como segundo; la implementación de la planificación, como tercero; el monitoreo, la medición y el análisis, para concluir con la implementación de la mejora; esto se traduce en: **Planificar, Hacer, Verificar y Actuar.**

Una vez que se establecen los requisitos generales para la organización como son:<sup>93</sup>

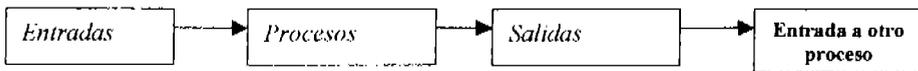
- identificar los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad y su aplicación a través de la organización
- determinar la secuencia e interacción de estos procesos

<sup>93</sup> Norma ISO 9000:2000, Pág. 6 de 36

- determinar los criterios y métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces
- asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos

**Entonces ya se puede esquematizar de esta manera la ruta a seguir:**

Sistema de Gestión de la Calidad en Reclutamiento, selección y contratación de personal.



### **Proceso: *reclutamiento***

#### *Entradas.*

1. Plaza vacante o puesto de nueva creación (área "X" de la organización)
2. Elabora **requisición de personal**
3. Área solicitante envía requisición a **Recursos Humanos**
4. Recursos Humanos recibe e inicia;

#### *Procesos*

1. Recursos humanos promociona la vacante entre **personal interno** de la institución, ya sea de la misma área o de cualquier otra, por medio de una Descripción de puestos ( con ello se motiva al personal, ya que implica desarrollo, promoción y carrera dentro de la institución)
  - 1.1 en caso de que se obtenga como resultado del análisis la inconveniencia de hacer un movimiento de personal o que no se cuenta con el personal idóneo para tal fin, entonces:
    2. se promoverá la vacante a nivel externo

#### *Salida*

1. presentación de candidatos al puesto, dando paso a otro proceso

### **Proceso: *Selección***

#### *Entradas*

1. Recepción de currícula
2. Candidato presenta solicitud de empleo
3. Recepción de candidatos

### Procesos

1. Recursos Humanos sostiene una *entrevista filtro* con el candidato (se le explica de forma breve las condiciones del trabajo, el sueldo, las prestaciones, etc.), de esta forma el candidato decide si desea continuar con el proceso.
2. Evaluación de la información proporcionada
3. Entrevista profunda
4. Aplicación de exámenes psicométricos y de conocimientos

### Salidas

1. Evaluación de exámenes psicométricos y de conocimientos
2. Evaluación y entrega de resultados
3. Recursos Humanos presenta al titular del área solicitante, los candidatos aptos para cubrir el puesto vacante (presentará solicitud de empleo, evaluación de entrevista con los comentarios correspondientes, resultados de exámenes aplicados)
4. El titular del área solicitante decidirá que candidato es el idóneo
5. El candidato elegido tendrá una entrevista con el jefe inmediato, dando paso a otro proceso;

### Proceso: **Contratación**

#### Entradas

1. Aplicación de examen médico y socioeconómico
2. Recepción de documentos

#### Procesos

1. Análisis y corroboración de la información proporcionada por el solicitante
2. Elaboración del contrato

#### Salidas

1. Firma del contrato, (iniciando un contrato a tiempo de prueba durante 30 días, en los cuales se observará el desempeño del empleado, al término del mismo se renueva o en su caso se finiquita al empleado, es importante mencionar que durante este lapso el empleado gozará de todas sus prestaciones), esto da paso a la inducción.

Cuando se ha formalizado la relación entre institución y solicitante la Inducción es el último paso a seguir para un buen desarrollo del nuevo elemento, ya que

ésta tiene como finalidad integrar al nuevo empleado a la organización, tanto en sus actividades laborales como con sus compañeros y su centro de trabajo.

El curso de **Inducción** puede contemplar lo siguiente:

- Historia de la empresa
- Presentación y bienvenida con el equipo de trabajo
- Visita a la instalaciones
- Información sobre medidas de seguridad
- Información acerca del proceso laboral establecido en la organización
- Información acerca del proceso laboral establecido en su departamento o área asignada
- Obligaciones y derechos que como trabajador corresponde
- Conocimientos del reglamento interior

Todo esto se deberá desarrollar cumpliendo estrictamente cada uno de los puntos que establece la norma Iso 9001:2000, por tanto se debe realizar el seguimiento, medición y análisis de estos procesos, así como implementar acciones que permitan alcanzar los resultados planeados y la mejora continua en los procesos.

Se deben establecer requisitos de la documentación<sup>94</sup> de forma tal que ningún procedimiento pueda ser omitido en el momento que se tenga que actuar en el sistema, asimismo para cualquier modificación se deberá revisar muy bien antes de modificar el procedimiento documental.

Dentro de estos documentos se tienen que incluir: una política de calidad y de objetivos de calidad, un manual de calidad, los procedimientos documentados requeridos por la norma ISO 9001:2000 como son (control de documentos, control de registros, auditorías internas, acciones preventivas, acciones correctivas, los documentos necesitados por la organización para asegurarse de la eficaz planificación, operación y control de sus procesos y los registros requeridos por la norma).

Asimismo no podemos dejar de mencionar el compromiso que la dirección debe tener en este tipo de sistemas, ya que sin su apoyo puede que los resultados no sean los esperados, en este sentido el presidente municipal y sus directores o secretarios deben tener un total compromiso con el desarrollo e implementación del sistema de gestión de la calidad y la mejora continua, proponiendo en su caso tanto acciones preventivas como correctivas.

<sup>94</sup> documentos que varían de acuerdo a la empresa, en el caso del reclutamiento, la requisición de personal, la promoción de la vacante, la descripción del puesto, la relación de candidatos, la solicitud de empleo, el reporte de entrevista con el jefe inmediato, además de la política de calidad y el manual de calidad.

La creación de esta área no implica necesariamente que se tenga que contratar nuevo personal, quizá sea suficiente capacitar al personal existente en la subdirección de Recursos Humanos y reorientar su actividad, con ello se estaría propiciando la carrera de cada uno de los servidores públicos que demuestren ser los más aptos para conformar el área de Reclutamiento y selección de personal.

#### **8.4 La Inducción acercamiento real a la administración municipal**

Considerando que las actividades que se realizan en la administración pública son fundamentales y que se requiere de que el personal que ingresa tenga conocimiento Integro acerca de los procesos administrativos que se llevan a cabo para la prestación del servicio público que tiene encomendado el municipio; se considera que la falta de inducción en el personal de nuevo ingreso, puede originar retrasos en los procesos de la gestión municipal.

El tema de la inducción del personal de nuevo ingreso a la administración municipal cobra relevancia ya que es el paso en el cual el servidor público se involucra con su ambiente de trabajo, con sus jefes, compañeros y conoce los objetivos que persigue la administración municipal.

La inducción como una etapa del proceso de la administración de recursos humanos cobra relevancia cuando se está ante la situación de que los empleados de nuevo ingreso no saben cual es su función primordial dentro del municipio, sin ir más allá no saben siquiera que es el municipio, en este sentido, si la inducción es un "proceso que permite al servidor público de nuevo ingreso integrarse e identificarse con la función pública a través del conocimiento de objetivos, metas, programas y estructuras del gobierno, así como también la formación básica necesaria para desarrollar su trabajo específico su vocación de servicio público y lograr así su plena identificación con los valores del municipio"<sup>95</sup>, será conveniente que en el municipio cuenta con un buen programa de inducción institucional.

Asimismo; la inducción cobra aún mayor relevancia por ser el inicio de todo el proceso de desarrollo integral de un individuo que va desde la inducción como la primera etapa, siguiendo con el entrenamiento, el adiestramiento, la capacitación, el desarrollo, para llegar finalmente a la formación profesional; como podemos ver son etapas que se van superando paulatinamente.

Finalmente es necesario destacar que para integrar al nuevo miembro, es necesario introducirlo a los conceptos esenciales o básicos de la institución, por ejemplo, la misión, la visión, los antecedentes, propósitos a corto, mediano y largo plazo y tratar de infundirle entusiasmo a fin de que entienda la importancia de su labor para con la sociedad, y más importante aun, que entiendan que la

<sup>95</sup> Pichardo Pagazu, Ignacio La administración de personal en el sector público, pág. 167

administración pública es diferente a la privada, una busca el bienestar común, la prestación del servicio a la sociedad y la otra busca el lucro, pero que a final de cuentas los dos están para servir al ciudadano solo que en la privada el valor monetario es fundamental.

Sólo cuando los empleados que integran la administración pública sepan en dónde trabajan y cual es su compromiso como partes decisivas podremos mejorar la administración. Es importante recordar que la administración pública es el brazo ejecutor de las decisiones políticas, por tal motivo se debe iniciar todo intento de mejora del personal público, puesto que es el que tiene a su cargo la prestación del servicio.

Un buen programa de inducción no será mayor de dos días ya que de ser así se podría saturar de información al recién ingresado, el esquema de la inducción podría consistir en:

1. Conocimiento general acerca del ámbito de gobierno en el cual se desenvolverá (antecedentes históricos y particularidades del municipio)
2. Atribuciones del municipio, actividades, responsabilidades
3. Conocimiento de la misión, visión, objetivos, valores de la institución
4. Estructura orgánica, manuales de procedimientos, de organización
5. Responsabilidades, obligaciones y derechos como servidor público
6. Recorrido por las instalaciones
7. Presentación con su jefe directo
8. Presentación en su lugar de trabajo
9. Explicación acerca de las actividades que realizará en su puesto
10. beneficios a la ciudadanía con su colaboración

### **8.5 Certificación de habilidades laborales (capacitación, análisis y descripción de puestos y evaluación del desempeño)**

La competencia del servidor público se demuestra cuando sabe hacer frente a una situación dada que resulta compleja, de gran responsabilidad y en función de los objetivos que le fue confiada, el servidor público puede no tener los documentos que avalen su preparación pero si demuestra que sabe hacer la actividad encomendada, es posible que se certifique en competencia laboral.

La administración municipal puede adoptar este modelo y considerarlo como un potencial instrumento para mejorar ciertas áreas dentro de la administración pública, propongo en primera instancia se aplique a la capacitación y desarrollo de personal, para ello existe una norma CRCH0386.01 titulado "Administración de la Capacitación", la CRCH0387.01 "Impartición de Cursos de Capacitación y CSEDO452.01 "Desarrollo y evaluación de la competencia laboral de capacitandos con base en una Norma Técnica de Competencia Laboral", esta

última para que el área de Recursos Humanos pueda funcionar como un centro de Evaluación para la certificación de competencia laboral.

También se podría aplicar al área de prestaciones sociales con la Norma CAPE0440.01 "Gestión de las Prestaciones y Remuneraciones de Personal". La Dirección podría tomar la Norma CRCH0201.01 "Operación del Sistema Administrativo de Gestión Humana", así como la CSED0261.01 C.09.8.02 "Obtención de información para la toma de decisiones".

Mi propuesta es que se aplique a la Capacitación puesto que ella puede funcionar como un centro de evaluación, además se requiere que un área en la cual se deposita tal responsabilidad, (puesto que guiar al recurso humano y transmitirle los conocimientos no es tarea sencilla) debe ser un área que haya demostrado firmemente sus competencias; además, el área de capacitación está integrada por personal menos renuente a capacitarse puesto que debe tener una percepción totalmente distinta acerca de la misma.

La "Certificación en Competencias Laborales" sería muy conveniente en personal que se encarga de la descripción y análisis de puestos, así como de los que se encargan de la evaluación del desempeño, por cierto inexistentes dentro de la administración Tlalnepantleña.

Si bien en un primer momento admitimos que Tlalnepantla es uno de los municipios que se encuentra a la vanguardia de los acontecimientos y hemos reconocido cada uno de sus logros y los esfuerzos que ha hecho para bien de la ciudadanía del municipio, también debemos mencionar que le falta mucho por hacer. Esperamos que se tomen en cuenta propuestas como estas y otras que gente joven que actualmente labora en la administración de Tlalnepantla tiene para beneficio de la misma. Considero que hay que aprovechar el deseo de la gente que en su afán de conseguir una oportunidad de crecimiento puede aportar mucho a la administración pública.

Finalmente la ventaja que tiene la "Certificación de Competencias Laborales" es que como se va avanzando en los conocimientos a velocidades sorprendentes se tiene que estar en un proceso continuo de aprendizaje puesto que las competencias cambiarán y se incluirán mayores elementos para que el candidato demuestre su competencia en el área en cuestión.

Es importante mencionar que las propuestas hasta el momento mencionadas pueden ser aplicadas no solo en Tlalnepantla, sino en aquellos municipios que tienen un alto grado de desarrollo.

## 8.6 Directivos con visión de calidad

El escenario complejo en el cual nos desenvolvemos exige que la modernización de la administración municipal sea un asunto que no puede quedar más en el olvido, teniendo como eje rector a los cuadros administrativos que en cierto modo son los que tienen la gran responsabilidad de cumplir los grandes objetivos del gobierno, se obtendrá ya sea el éxito o el fracaso de la clase política a la cual representan.

Recordando un poco lo que se vio en anteriores capítulos, podemos decir que en el desarrollo del recurso humano, está la competitividad y la excelencia. Según la calidad total y la Norma ISO 9000 con sus ocho principios de calidad se especifica que como primer paso rumbo a la calidad debe estar el apoyo e involucramiento de los mandos directivos, aunque esto no quiere decir que se haga una separación y se deje de lado a los trabajadores, quedando por un lado hombres que piensan y por el otro hombres que solo pueden trabajar, quiere decir que deben trabajar en conjunto para lograr los objetivos, ya que son parte de una misma institución y buscan el mismo objetivo; sin embargo corresponde a la clase directiva guiar, impulsar, capacitar, adiestrar a las bases, incluso es quien debe implantar la política de calidad que se debe seguir, debe indicar los objetivos y las metas mostrando por supuesto como llegar ahí.

La responsabilidad de la calidad debe caer en la dirección y es precisamente por ello que su actividad es fundamental, por lo cual su desarrollo igualmente es prioritario. También exige que el concepto de dirección como poder, autoridad y administración quede atrás, siendo reemplazado por una que refleja el liderazgo que debe tener la dirección para guiar, motivar, que refleje la capacidad de comunicación, coordinación con los demás niveles jerárquicos de una organización, de la misma manera requiere que tenga un amplio panorama acerca de su función, ya no tanto como administrador sino como líder de la organización que busca la formación de líderes en su propio equipo, no olvidemos que se predica con el ejemplo.

Todo ello se logrará cuando los cuadros directivos comprendan que la base de todo ello es la capacitación y actualización constante, la adquisición de conocimientos es permanente por lo cual siempre deben estar buscando nuevos conocimientos, esto no quiere decir que se busque la especialización, este último es considerado como una limitación de conocimientos y limita las oportunidades de adquirir experiencia diversificada para la nueva generación de directores, se requiere que tenga un conocimiento amplio, un panorama extenso que les permita desenvolverse dentro de una institución. El conocimiento de la generalidad de la institución en la cual se están desempeñando les brindará la capacidad de manejar cualquier asunto relacionado con la administración y no se tendría a un director limitado en conocimientos en lo que respecta al medio en el cual se desenvuelve.

El ser un director de calidad lleva implícito el liderazgo lo que implica que debe de contar con una serie de características como serían tener la capacidad de inspirar confianza y lograr el involucramiento de todo el personal para buscar siempre la satisfacción de los usuarios. Ya dijimos que el medio para lograrlo es la educación, el adiestramiento, entrenamiento y la capacitación, bien sabemos que estos representan el sustento para el desarrollo de una nación, si no, nada mas hay que ver y revisar las cifras de los países mas desarrollados quienes destinan grandes recursos a la educación, algo que desafortunadamente no ocurre en los países subdesarrollados en los cuales se tiene que dar prioridad a otros asuntos como por ejemplo el ataque a la pobreza extrema.

En este rubro, especial énfasis se pone a la educación superior ya que es ahí en donde se forman los futuros cuadros directivos, por ello la educación superior tiene que brindar a los universitarios las capacidades, conocimientos y habilidades que más tarde serán aplicados por los egresados ya sea en instituciones gubernamentales y privadas, y sobre todo cuando tengan que dirigir a un grupo de trabajo. Los egresados que laboran con cargos operativos o de apoyo, pueden lograr un cargo directivo con el servicio civil de carrera.

Los estudios universitarios debieran proporcionar al alumno las herramientas, técnicas, humanas y conceptuales necesarias para formar cuadros de apoyo y directivos eficaces, poniendo énfasis en las técnicas y herramientas que se aplican en determinados momentos del ejercicio administrativo, aunque nunca falta quien las utiliza todas al mismo tiempo.

Los directivos dentro de la administración municipal, representan uno de los principales activos, por lo cual la formación de directivos es una inversión más que un gasto. El tiempo actual exige directivos que aprendan y que obtengan respuestas dejando de ser simplemente un transmisor de ellas. Esto permitirá a su vez que los conocimientos que adquiere podrá transmitirlos a sus subordinados, ya que la mayor parte de los conocimientos de los empleados provienen de sus jefes por medio de la convivencia diaria, de ahí el importante rol que juega el directivo dentro de la organización. Ya no es válido que los directivos crean que quienes tienen que aprender son los subordinados y que solo de ellos es la responsabilidad, el director debe aprender a aprender.

Un gran problema que existe a nivel de administración pública, y más aún en la municipal, es la de la falta de continuidad en los programas de gobierno.

Pero si bien en la administración municipal no es posible la continuidad de los mandos directivos por motivos políticos más que de otra índole, es posible que estos mismos cuadros fortalezcan los grupos de trabajo que están de base, los cuales tienen la posibilidad de continuar e involucrar al equipo que llegará a reemplazar a los anteriores; una exitosa administración pública será en la medida en que no existan interrupciones que originen la falta de continuidad. Lo mismo

aplica para aquel personal que asiste a capacitación y se le interrumpe porque "hoy no se puede prescindir de él".

Por todo ello, el cuadro directivo debe aprender a adoptar diversos esquemas para el buen desarrollo de su trabajo, adoptando quizá un esquema gerencial mismo que le proporcione mayor productividad y la máxima rentabilidad al mínimo costo. Adoptando este esquema de administración, la directiva podrá verse moderna y preocupada por los costos y la productividad sobre todo en un contexto en donde los recursos presupuestales son mínimos.

Aunque tampoco es conveniente adoptar ciertas técnicas y herramientas del sector público sin antes estudiar el contexto en el cual se quiere implementar, tampoco se pueden adoptar sistemas que han funcionado en otras administraciones porque las condiciones son diferentes, se debe aprovechar únicamente lo que puede ser útil y benéfico para la administración municipal.

Ahora el director, además de manejar la planeación, la organización, la dirección y la presupuestación, debe tener un excelente manejo de las relaciones interpersonales a nivel de negociación para tener contactos internos y externos que le proporcionen cooperación e información, así como la toma de decisiones. Una manera de llevar control y alcanzar los propósitos y objetivos institucionales también sería aplicando el círculo Deming en la Administración de Personal: planificar lo que se va a hacer, detección de necesidades, hacer lo planificado, verificar su funcionamiento, actuar, aplicando medidas preventivas y correctivas.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La importancia que representa la administración pública para el correcto desenvolvimiento de una sociedad hace que cada día se despierte el interés de las nuevas generaciones por aportar conocimientos que permitan el pleno desarrollo nacional.

En este sentido la nueva ola que invade poco a poco todos los procesos de producción y servicios propone una visión más abierta de la administración pública, olvidando por completo los esquemas burocráticos rígidos, optando por los modelos administrativos que brinden la flexibilidad necesaria para realizar las actividades sustantivas que son básicamente la prestación del servicio público.

El viejo esquema de que las herramientas de la administración privada son imposibles de aplicar en el ámbito público, ha sido sustituido por un nuevo paradigma en el cual hay que tomar de la administración de empresas privadas todo aquello que nos pueda servir y que se pueda adaptar a las condiciones de la administración pública.

Más importante se hace cuando se está en un contexto de globalización en donde el desarrollo del capital humano cobra relevancia, reconociéndose su importancia como ejecutora de prácticas de modernización por ejemplo de calidad, reingeniería, de mejora continua y porque nada más es ella quien mueve a la administración, es decir los recursos materiales, financieros y de información no pueden dar resultados si no hay una persona que los manipule de manera eficaz y eficiente.

El personal público es el eje de la administración pública y por consiguiente debe atenderse con mayor profundidad su desarrollo en un proceso que lo lleve, poco a poco a la calidad total. El gobierno mexicano, en sus tres ámbitos no puede seguir por el camino de la improvisación, requiere llevar a la práctica acciones precisas para erradicar esquemas tradicionales y como tal burocráticas, para celebrar alianzas estratégicas con sindicatos oficiales y partidos políticos, con instituciones de educación superior y con grupos de consultores, a fin de lograr una efectiva modernización administrativa, partiendo de los recursos humanos.

Es de vital importancia que el INAFED tenga todo el apoyo presidencial para que funja como un verdadero mecanismo de vanguardia en la descentralización de la vida nacional y en el fortalecimiento municipal, a través de sus programas torales como el destinado a la profesionalización de los servidores públicos y al servicio público de carrera y que en este esfuerzo institucional se involucren los centros estatales de desarrollo municipal y que no sean meros elefantes blancos.

Es claro que no en todos los municipios del país se puede echar a andar un proyecto como el que propongo, pero si se puede multiplicar la experiencia del municipio de Tlalnepantla cuando menos a 300 municipios urbanos y

metropolitanos contando con las capitales de los estados que cuentan con las posibilidades financieras y administrativas para dar este paso. Esto obviamente con el respaldo irrestricto de los gobiernos federal y estatales.

El servicio civil de carrera a nivel municipal no es sencillo de mantener de un año a otro, por la sencilla razón de los relevos trianuales. Sin embargo, considero básico incorporar al artículo 115 constitucional lo relativo a la permanencia de los servidores públicos profesionalizados, de tal suerte que los presidentes municipales no tengan la facilidad de empezar cada tres años con nuevo personal. De por sí los tres años no son suficientes, pues en el primero aprenden, el segundo trabajan y en el tercero ya están buscando nuevas posiciones o nuevo trabajo y preparando la entrega a los que vienen.

Otro factor que se da, sobre todo en municipios rurales, es que la población no acepta fácilmente la permanencia de los servidores públicos, solicitan el cambio o la oportunidad para otros. Esto indudablemente obedece a la desconfianza de los clientes en las administración o al interés de los grupos políticos en acceder al poder.

Por ello se debe demostrar que la gente que está al mando de la administración pública es gente profesionalizada y con vocación de servicio y no está solamente para acumular poder y riqueza. En la medida en que se sepan desempeñar con honradez y eficiencia los pobladores aceptarán la continuidad, de otra manera será imposible.

Así la modernización administrativa se constituye en el elemento fundamental para el avance democrático ya que no podemos hablar de ésta si el personal que integra la administración pública no tiene los elementos necesarios que le permitan un pleno desarrollo.

Finalmente el estudiante de Ciencias Políticas y Administración Pública, ahora más que nunca debe estar conciente de la necesidad de buscar una continua preparación, demostrar que la oportunidad de que se nos dio de estudiar en la "Máxima Casa de Estudios" no fue desaprovechada y sobre todo demostrar que, nosotros los universitarios, somos capaces, competentes y responsables y que tenemos la voluntad de hacer las cosas bien.

Considero que la mejor forma de retribuir a nuestra facultad y universidad lo que nos ha dado es siendo unos buenos ciudadanos y administradores, aplicando nuestro conocimiento, buscando el bienestar ciudadano, esa es nuestra misión. En la medida en que nosotros nos desenvolvamos con eficacia, eficiencia, honestidad y responsabilidad podremos satisfacer a la sociedad y enaltecer el nombre de nuestra gran Universidad, en nuestras manos está el presente y con ello el futuro de nuevas generaciones.

El modelo propuesto en la presente tesis toma como ejemplo un municipio desarrollado como lo es Tlalnepantla, sin embargo; con voluntad se puede trasladar a otros municipios que tengan la capacidad económica y disposición de instrumentar un modelo como el descrito con anterioridad.

Sabemos que los recursos nunca son suficientes, sin embargo se ha tomado conciencia de la importancia del capital humano en el desempeño del gobierno, por ello se destinan sumas específicas para el desarrollo profesional de los servidores públicos, y si bien la ley establece que un 2% de los fondos de infraestructura social municipal "puede" ser aplicado al fortalecimiento institucional vía la capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales, lo más conveniente sería cambiarla por un "debe", de esta forma se obligaría a los gobiernos municipales a utilizar esos recursos en el servidor público.

*"El capital intelectual es nuestro mas grande activo, solo nosotros sabremos sacarle provecho y encaminarlo hacia buenas acciones con carácter social, puesto que si optamos por esta carrera es porque tenemos la convicción de ayudar, ese es nuestro propósito, para eso nos preparamos."*

## **BIBLIOGRAFIA**

1. ARIAS GALICIA, Fernando, Administración de recursos humanos, Editorial Trillas
2. ARRONA H. Felipe de J. Calidad, el secreto de la productividad, edit. Técnica, México 1985.
3. ARZALUZ SOLANO, María del Socorro, (premio IAPEM 2001). Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000), Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002
4. BARANDA Marta. GARCIA VERÁSTEGUI, Lía, Estado de México. Una historia compartida. Gobierno del Estado de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora 1ª. Edición. 1987.
5. BARENSTEIN, Jorge. El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Weberiana. Los administradores en el sector público mexicano, edit. CIDE. 1981.
6. BLANCO ILLESCAS, Francisco, El control integrado de Gestión, Edit. Limusa, México 1976
7. CABRERO MENDOZA, Enrique, Del administrador al gerente público, edit, INAP, 1997
8. CAMPOS ÁLVAREZ TOSTADO, Ricardo y MARTINEZ ANZURES Luis Miguel. Alta Calidad en la Gestión pública, Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 2002
9. COLUNGA DAVILA, Carlos, Administración para la calidad, Edit. Panorama México 1994
10. COLUNGA DAVILA, Modelos administrativos, edit. Panorama, México 1995
11. DEMMING W. Edwards, Calidad, productividad y competitividad, edit. Días Santos 1989.
12. DRUCKER, Peter F. La Sociedad Post Capitalista, Edit. Grupo Norma, 1997
13. DUHALT KRAUSS, Miguel. La administración de personal en el sector público, edit. INAP, México 1972

14. FAYOL, Henry. Administración industrial y general, Edit. Buenos Aires 1981
15. FERGENBAUM, Armand V. Control de la calidad, Edit. CECSA, México, 1995
16. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa
17. FORRESTER Viviane. El Horror económico, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1996
18. GALVÁN ESCOBEDO, José. Tratado de administración general, Edit. INAP
19. GALLARDO VELÁSQUEZ, Anahí, El Proceso de Cambio y las organizaciones, UAM Azcapotzalco, 1995
20. HANSEN L. Bertrand, Teoría y práctica del control de calidad, edit. Hispano Europea
21. HARRINGTON H. James, ¿Cómo incrementar la calidad productiva de su empresa?, edit. Mac Graw Hill, México 1996
22. HENRY H. Alberts, Principios de organización y gestión. Edit. Limusa, México 1974
23. HERNÁNDEZ PUENTE, Adriana. (coordinadora), Administración y desarrollo de personal público, edit. INAP.
24. ISHIKAWA, Kaoru, ¿Qué es el control total de la calidad?, edit. Norma, México 1985
25. INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO A.C. Manual Básico para la Administración Municipal 2000
26. MACDONALD, John. Como entender la administración de la calidad total en un semana. Traducción de Juan Carlos Jolly. Panorama editorial S.A. de C.V. 1997
27. MARTINEZ CHAVEZ, Victor Manuel, Diagnóstico Administrativo, Procedimientos, procesos y Reingeniería, Edit. Trillas, 1998
28. MARTINEZ VILLEGAS, Fabian, Planeación Estratégica creativa Edit. PAC
29. MORENO ESPINOSA, Roberto, La administración Estatal y Municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio, Edit. IAPEM, 1996

30. PARDO, María del Carmen, La modernización Administrativa en México (propuesta para explicar lo cambios en la estructura de la administración pública). Edit. El colegio de México 1995
31. PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo II, INAP-CONACYT.
32. POSSE FREGOSO, Juan Luis, Administración de proyectos, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. y Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México, Toluca 2000
33. REYES PONCE, Agustín, Administración de personal, edit. Limusa.
34. REYES PONCE, Agustín, Administración de empresas, Teoría y Práctica, Tomos I-II, edit. Limusa.
35. ROEL RODRÍGUEZ, Santiago, Estrategias para un gobierno competitivo (como lograr administración pública de calidad un nuevo paradigma), Edit. Castillo, 1996
36. ROSENZWIG, Fernando, Breve Historia del Estado de México. Edit. El colegio Mexiquense A.C. Gobierno del Estado de México 1987.
37. SÁNCHEZ, González José Juan, Administración Pública y Reforma del Estado en México, INAP, 1997
38. SIRVENT, Carlos. La Burocracia política en México, Edit. ANUIES.
39. TOFFLER. Alvin, La Tercera Ola, Edit. Plaza & Janés 1992
40. UVALLE BERRONES, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. Edit. IAPEM, y FCPYAP, del Estado de México, 1998.
41. VALENZUELA FEIJOO, José. Crítica del Modelo Neoliberal, Facultad de Economía UNAM, 1991.
42. WENDELL L. French. Administración de Personal, Edit. Limusa

## HEMEROGRAFÍA.

1. CENTRO DE SERVICIOS MUNICIPALES, Heriberto Jara A.C. Manual de Desarrollo Municipal
2. CENTRO DE DESARROLLO MUNICIPAL (CEDEMUN), Gulas Técnicas de Capacitación Municipal INAP 1982

3. COLECCIÓN DE ENSAYOS, "El servicio público de carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México, IAPEM. 1996
4. GUERRERO, Omar, "Perfil de la administración pública socialmente necesaria" INAP# 32 Octubre-diciembre 1996.
5. CHANES José, "Ética, gobierno y administración pública" INAP No. 2, Octubre-diciembre 1996, pág 45-66
6. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "La profesión en el servicio público INAP # 31 Julio-septiembre 1996 Pág. 45-66
7. MANUAL DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL MUNICIPAL , Banobras S.C.N. INAP A.C
8. METODOLOGÍA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES DE PLANEACION DEMOCRATICA. Secretaría de Programación y presupuesto 1998 122 pag.
9. MERINO HUERTA, Mauricio "De la lealtad individual a la responsabilidad pública" INAP# 91 Abril 1996 6-18
10. MOLINA, Iván, "Reingeniería Municipal". INAP No. 28 Octubre-diciembre 1995 PÁG. 68-85
11. OLVERA GARCIA, Julio César, "Información inicial de los servicios públicos", INAP, No. 31 julio-septiembre- 1996 pág. 89-92
12. PRODUCTOS DEL TALLER DE PLANEACIÓN ESTRATEGICA EN PEMEX PETROQUÍMICA, abril de 1999
13. PROGRAMA DE MODERNIZACION 1995-2000 del gobierno Federal Mexicano, una perspectiva disciplinaria IV congreso del CLAD octubre 1999, Pág. 19 –22
14. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL, ( 9s), SEP. Instituto Tecnológico de Tlalnepantha, 2001
15. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO "Administración y Gestión Pública No. 38 1998
16. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO "Retos de la Gestión Pública Contemporánea" No. 37 1998
17. RIVERA, Guadalupe, "Técnicas de manejo de personal en la administración pública mexicana", Revista de Administración Pública No. 8, abril- junio
18. RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, "El perfil profesional del administrador público, "Revista de Administración Pública No. 54 abril-junio 1983
19. UVALLE BERRONES, Ricardo, "Formación de directivas y calidad total en los servicios" INAP No. 24 octubre-diciembre pag. 19-35
20. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, "Transformación del municipio" abril-septiembre 1986, #18/19
21. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal "El municipio como factor del desarrollo nacional equilibrado" abril-diciembre 1987, # 26, 27, 28
22. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal "Modernización Administrativa"

abril 1997, # 56

23. Gaceta Municipal, "Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México", septiembre 2000

24. Gaceta Municipal, "Bando Municipal", febrero 2001

25. Gaceta Municipal, "Primer Informe de Gobierno", Agosto 2001

26. Gaceta Municipal, Segundo Informe de Gobierno Agosto 2002

27. Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz, "Sistema Integral de Atención Ciudadana y Control de Gestión",

28. Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz, "Un gobierno con visión humana, 200-2003"

### **LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
3. Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006
4. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México
5. Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003
6. Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006
7. Ley de Coordinación Fiscal
8. Ley Federal del Trabajo
9. Ley Orgánica de la administración Pública Federal
10. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos
11. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
12. Ley de Ingresos del Estado de México
13. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
14. Ley de Instituciones de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Municipios
15. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
16. Ley Orgánica Municipal del Estado de México
17. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004
18. Reglamento orgánico de la Administración Municipal de Tlalnepantla 2000-2003
19. Bando Municipal de Tlalnepantla
20. Miguel de la Madrid Hurtado. Sistema Nacional de Planeación Democrática (Principios y organización), 1982
21. Gobierno del Estado de México. Gaceta de Gobierno. "Manual de Operación para la Infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del distrito federal para el ejercicio fiscal del año 2004.