



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**“LA MODERNIZACIÓN Y LOS MANUALES
ADMINISTRATIVOS EN EL GOBIERNO MUNICIPAL:
EL CASO DE CHIMALHUACÁN, ESTADO DE MÉXICO
2000-2014.”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A:
HÉCTOR GEOVANNI JOSÉ DOMÍNGUEZ**

**ASESOR:
DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN**



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F., SEPTIEMBRE, 2015



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.

A quien la gracia de Dios le concedió ser una magnífica madre; que con el pasar del tiempo dio y sigue dando su amor infinito; quien con su inexperiencia supo muy bien educar y hacer hombres de bien a sus hijos y que ahora disfruta y hace suyos sus logros y sueños cumplidos.

Quien a la vista de su hijo menor, ha sido su más grande heroína y la razón de su vida, pues sin escatimo alguno ha brindado todo de sí. Quien con sus tiernas caricias y sus sabios consejos me ha levantado en mis innumerables caídas. Quien siempre ha estado a mi lado, desde el inicio de esta carrera sin esperar nada a cambio y quien seguirá en mi corazón por el resto de mi vida... **MI MADRE.**

A él, por trasmitirme su vasta experiencia; por educarme con sigilo y corregirme en cada una de las etapas de mi vida. A él, por demostrarme que aun en la pobreza, la riqueza es reflejada en el amor y felicidad que se nos tiene y no sólo en lo material.

A él por otorgarme y hacer lo necesario para culminar mis estudios, por enseñarme a ser independiente y valorar el sacrificio que realizaba para cumplir todos mis caprichos. Agradezco a Dios porque me dio la dicha de ser su vivo retrato y de quien siempre estaré orgullosamente agradecido... **MI PADRE.**

Para ti, que jamás pensé encontrarte en mi vida, quien has sido, eres y serás mi más grande amor; a ti, que con el alma agradezco soportar cada una de mis insolencias. A ti, que jamás te has doblegado para brindarme los ánimos necesarios para la conclusión de esta tesis. Sobre todo a ti, por haberme dado la dicha de ser padre de un gran angelito, pues han cambiado mi vida por completo y que ahora él representa la razón de ser de mis esfuerzos, luchas y desvelos. A los dos que amo con demencia... **ESPOSA E HIJO.**

AGRADECIMIENTOS

A Dios y a la Virgencita de San Juan de los Lagos por cubrirme de gloria y de paciencia para culminar este trabajo.

A mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por haberme acogido y convertirme en una persona crítica, con pensamiento propio y autoreflexiva.

A mis Padres:

Bertha Domínguez Rodríguez y Manuel José García. Quienes siempre han estado al pendiente de mí y me han apoyado para lograr cada una de mis metas.

A mis Hermanos:

Manuel Damián José Domínguez y Yesenia Vianey José Domínguez. Por brindarme su invaluable amor, amistad y consejos a lo largo de mi vida, esperando estar unidos siempre.

A mis otros Hermanos:

Mi Cuñada Karla Edith Amado Osorio y mi Cuñado Miguel Ángel Delgado Cuadros. Por brindarme su apoyo y amistad cuando lo necesito, siendo personas considerables en mi familia.

A mi Esposa e Hijo:

Vianey de Jesús Tapia Duran y mi bebé Christopher Manuel José Tapia. Quien me otorga su amor y disposición en todo momento y me apoyó para terminar mi licenciatura. A mi bebé por ser mi más grande motivación para lograr cada una de mis metas.

A mi gran Amigo:

Carlos Ortega Lemus. Por haberme brindado su gran amistad y trasmitirme su conocimiento durante mi estancia en el CCH Azcapotzalco, sin duda es un gran ejemplo de persona, pues me apoyó en los momentos difíciles de mi vida en todo

sentido, por haberme dado toda su confianza y darme los consejos necesarios para creer en mí mismo.

A mis Amigas:

Laura Velázquez; Verónica Mendoza, Ivonne Acundo y Tania Reyes. Por estar siempre a mi lado, en el transcurso de la carrera, por apoyarme y por aun conservar esta bonita amistad que nos une.





Diana Ayala. Por estar siempre al pendiente de mi proyecto de investigación, por transmitir su experiencia que va en constante crecimiento, reflejado en los comentarios, opiniones, críticas y consejos para que algunas partes del contenido de mi tesis tuviesen un sentido más coherente, gracias horrible.

Karen Gil Cohetero. Por seguir conservando esa gran amistad desde hace más de seis años e interesarse y preocuparse en mi trabajo de titulación; por apoyarme y animarme a concluir cada proyecto de mi vida; y seguir compartiendo y amenizando cada noche de desvelo.

A mi Asesor:

Dr. Maximiliano García Guzmán. Por darle una mejor estructura a mi proyecto de investigación con sus múltiples, ~~o~~ recomendación y aportaciones, pues en ello refleja su amplio y profundo conocimiento y experiencia. Por haberme otorgado su amistad y por seguir aprendiendo de él para la construcción de mi vida profesional.

A mis Síndos

-  Dra. Aguilera Hinteholher Rina Marissa
-  Dr. Márquez Zárate Miguel Ángel
-  Dr. Navarro Arredondo Alejandro
-  Lic. Pérez Bello Noé

Por transmitir su basto conocimiento y experiencia reflejado en sus certeras observaciones y recomendaciones, enriqueciendo mi obra.

“La ambición es el camino al éxito, la tenacidad, el vehículo en que se llega.”

Bill Eardley

“Aquél que obtiene una victoria sobre otro hombre es fuerte, pero quien obtiene una victoria sobre sí mismo es poderoso.”

Lao-tse

“El éxito se alcanza convirtiendo cada paso en una meta y cada meta en un paso.”

C. C. Cortez

“Lo mejor que uno puede hacer es sorprenderse a sí mismo.”

Steve Martin

“El logro es, ante todo, el producto de la constante elevación de nuestras aspiraciones y expectativas.”

Jack Nicklaus

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
--------------------------	----------

CAPÍTULO I.- FUNDAMENTOS DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO.....	8
--	----------

1.1- El Estado y su Propiedad de Adaptabilidad y Cambio Institucional.....	8
1.2.- Reforma y Modernización Administrativa.....	9
1.2.1.- Reforma Administrativa.....	9
1.2.2.- Modernización Administrativa.....	11
1.2.3.- Consideraciones para una Eficiente Modernización Administrativa.....	18
1.2.4.- Diferencias entre Reforma y Modernización.....	19
1.3.- Sentido de la Modernización Administrativa en el Gobierno Local.....	21
1.3.1.- Gobierno Local.....	22
1.3.2.- Administración Pública Local.....	26
1.4.- Relevancia de la Modernización Administrativa en el Ámbito Local.....	30
1.5.- Teoría de la Organización en la Modernización Administrativa.....	33
1.6. Importancia de los Manuales Administrativos en el Gobierno Local para la Modernización Administrativa.....	37
1.6.1.- ¿Qué es un Manual?.....	38
1.6.2.- Antecedentes de los Manuales Administrativos.....	38
1.6.3.- Definición de los Manuales Administrativos.....	40
1.6.4.- Objetivos.....	41
1.6.5.- Clasificación.....	43
1.6.6.- Manual de Organización.....	44

1.6.6.1.- Propósitos.....	45
1.6.6.2.- Componentes.....	45
1.6.7.- Manual de Procedimientos.....	46
1.6.7.1.- Propósitos.....	47
1.6.7.2.- Componentes.....	48
1.7.- La Calidad como Elemento Esencial de la Modernización Administrativa Local.....	49

**CAPÍTULO II.- EVOLUCIÓN DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA
EN MÉXICO Y EL ESTADO DE MÉXICO51**

2.1.- Antecedentes de Modernización en la Administración Pública Mexicana.....	52
2.1.1.- Proceso de Reforma Administrativa en México (1821-1965).....	53
2.1.2.- Programa de Reforma Administrativa en el Período (1970-1976).....	58
2.1.3.- Período (1976-1982).....	59
2.2.- Antecedentes del Proceso de Modernización Administrativa en México (1982-1988).....	61
2.2.1.- Modernización Administrativa en el periodo (1988-1994).....	64
2.2.2.- Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP, 1995-2000).....	66
2.3.- Adaptación de una Nueva Propuesta Administrativa Gubernamental: la Nueva Gerencia Pública.....	68
2.4.- Modernización en la Administración Pública Local, Estudio de Caso: Estado de México.....	72
2.4.- El Estado de México.....	73
2.4.1.- Características.....	73
2.4.2.- Antecedentes del Proceso Reformador Administrativo en el	

Estado de México.....	74
2.4.3.- Periodos de Modernización Administrativa en el Estado de México.....	76
2.5.- Modernización Administrativa Municipal.....	83

**CAPÍTULO III.- MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA CON
BASE EN LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS EN
EL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN, ESTADO DE MÉXICO.....87**

3.1.- El Municipio.....	87
3.1.1.- Tipología de los Municipios.....	89
3.2.- Chimalhuacán como punto Central de Investigación.....	94
3.2.1.- Características Generales.....	94
3.2.2.- Datos Históricos.....	94
3.2.3.- Administración Pública del Municipio de Chimalhuacán.....	95
3.3.- Contexto: Modernización administrativa en el Municipio de Chimalhuacán.....	97
3.3.1.- “La Organización de los Pobres de México”: Gestión del Movimiento Antorcha Campesina en la transición de desarrollo de Chimalhuacán.....	98
3.4.- Acciones de Modernización Administrativa (2000-2015).....	99
3.4.1.- Periodo (2000-2003).....	100
3.4.2.- Periodo (2003-2006).....	103
3.4.3.- Periodo (2006-2009).....	106
3.4.4.- Periodo (2009-2012).....	107
3.4.5.- Periodo actual (2013-2014).....	108
3.4.6.- Avances obtenidos durante el periodo (2000-2014), en materia de modernización administrativa en el Ayuntamiento de Chimalhuacán.....	110

3.5.- Estructura Administrativa del Gobierno Municipal de Chimalhuacán.....	114
3.5.1.- Análisis Sistémico de la estructura Administrativa Municipal.....	115
3.6.- Efectos provocados por la insuficiente Modernización Administrativa en el Municipio de Chimalhuacán.....	121
3.6.1.- La limitada utilización de los Manuales Administrativos.....	122
3.6.2.- Discontinuidad de la Mejora Continua.....	128
3.6.2.1- Funcionamiento sin Profesionalización de los Servidores Públicos.....	130

CAPÍTULO VI. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA: PROPUESTA PARA MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CHIMALHUACÁN, ESTADO DE MÉXICO.....136

4.1.- Reestructuración Organizacional del Aparato Administrativo Municipal.....	137
4.1.1.- Reestructuración Organizacional.....	138
4.2.- Inserción de una Unidad de Organización y Método (UOM) para la Modernización Administrativa de la Administración Pública Municipal.....	149
4.3.- Creación y uso de los Manuales Administrativos.....	154
4.3.1.- Técnica BPMN (Notación para el Modelado de Procesos de Negocios).....	164
4.4.- Inserción del Servicio Profesional de Carrera.....	167
4.4.1.- Mejora Continua de los Servidores Públicos.....	172
4.5.- Creación de un Código de Ética para la Conducta de los Servidores Públicos ante los Usuarios-Ciudadanos.....	174

V.-CONCLUSIONES	175
BIBLIOGRAFÍA	181
ANEXOS	191
1.- Manual General de Organización de la Administración Pública Municipal de Chalco	192
2.- Simbología y Recomendaciones para la Diagramación en los Manuales de Procedimientos	242

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es resultado de la investigación que realicé en torno al Estado y el constante cambio generado para analizar cómo se han resuelto y se están resolviendo los problemas a través de la administración pública que día a día se presentan en las distintas organizaciones que la conforman. Para ello, se ha recurrido a dos importantes procesos: la reforma y la modernización administrativas, dos conceptos importantes para el Estado moderno. Por un lado la reforma implementa cambios al interior de la administración pública y su normatividad para hacer eficiente cada una de sus funciones y realizar mejor sus actividades. Por el otro, la modernización —que incluye todas las reformas creadas— representa la transformación producida por los cambios que se llevan al interior y exterior de las organizaciones para su mayor adaptabilidad logrando un desarrollo en todos los aspectos.

Por otra parte, se explica uno de los puntos centrales de la investigación, el cual es el gobierno local, caracterizado por ser una organización político-administrativa representada en una institución siendo el gobierno más cercano a la sociedad; en diversos países del mundo es conocido de diferentes maneras pero cuenta con las mismas funciones y obligaciones que lo caracterizan. En México el gobierno local se conoce como gobierno municipal y representa la base de la división territorial del país. Con base en los procesos administrativos anteriormente mencionados, los obstáculos, avances y logros suscitados en los distintos órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) se analizará el caso específico del gobierno municipal de Chimalhuacán, Estado de México.

Se muestra un análisis del proceso de modernización administrativa con la finalidad de proponer acciones de mejora, así como de las leyes, políticas, acciones y reglamentos implementados para la adecuada utilización de los manuales administrativos, especialmente los de organización y procedimientos, pues son herramientas fundamentales y bases de una buena organización, de sus

recursos humanos y estructura administrativa en el orden municipal, ya que se ha dado un incremento de personal no capacitado que desequilibra e inhibe las funciones de la institución.

Dado que el municipio es el gobierno más cercano a la sociedad, se requiere de él un máximo esfuerzo para mantenerse siempre actualizado y en constante evolución, pero por sus múltiples obstáculos (intereses políticos; organizaciones y actos de corrupción; desacuerdos; mala ejecución de programas sociales y de políticas públicas, estructura orgánica ineficiente, escasez de recursos financieros, materiales y humanos, etc.) no logra siempre cumplir con sus objetivos. Se examinará el periodo 2000-2014 para enunciar propuestas como: la reducción de la estructura organizacional y por ende la del personal que labora en el ayuntamiento de Chimalhuacán, para así lograr incrementar sus ingresos y reducir el gasto corriente, es decir, racionalizar el gasto en servicios personales para tener más presupuesto en beneficio de la sociedad.

La situación en la que se encuentra la administración pública de Chimalhuacán es crítica por múltiples problemas que desembocan en la corrupción, lo cual da paso a la necesidad de fomentar la profesionalización en los servidores públicos. Es decir, éstos deben de estar mejor preparados, capacitados y equipados tanto en conocimientos como en materiales para su buen desempeño, desarrollo y proyección. De igual manera se retomó la idea de resaltar la importancia que tienen los manuales de organización y procedimientos para el óptimo funcionamiento, obteniendo más resultados en el municipio en cuanto a eficiencia, eficacia, calidad, credibilidad y confianza en la administración, en los servicios y beneficios que otorga; implementando normas para que sea obligatoria su creación y uso.

El presente trabajo nació de la inquietud generada durante mi estancia en el ayuntamiento al realizar mis prácticas profesionales, donde observé los problemas anteriormente mencionados. El municipio es el origen de la división territorial de los Estados y el núcleo del propio país, por lo que debe dársele importancia y

estar comprometidos por modernizarse y desarrollarse, sobre todo evolucionar constantemente la organización de su administración pública.

La presente investigación se basa en un estudio de caso en el que se pretende como objetivo general describir y analizar la importancia del proceso de modernización administrativa en el gobierno municipal de Chimalhuacán, Estado de México durante el periodo 2000-2014, pues a partir del año 2003 se empezaron a generar los lineamientos que propondrían un cambio radical en varios ámbitos de su administración. Pero al pasar de los años las propuestas a ejecutar se fueron estancando: como la implementación y uso de manuales administrativos que coadyuvarían al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y pasar de ser un municipio urbano a metropolitano de vanguardia, reconocido de entre los 125 municipios como uno de los más desarrollados y modernizados en su administración pública, en los bienes y servicios que ofrece en el Estado de México.

Para tal propósito fue indispensable responder las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo y cuándo se inició el proceso de modernización administrativa?, ¿cuáles eran y/o son los propósitos de dicho proceso?, ¿existen aspectos importantes a cambiar en el gobierno local?, ¿por qué es importante el uso de los manuales administrativos?, ¿cómo se llevaron a cabo los procesos de reforma y modernización administrativas en los tres órdenes de gobierno?, ¿qué tan relevantes son los hechos suscitados en el orden federal en materia de reforma y modernización administrativa?, ¿al implementar las unidades de organización y métodos se vislumbró una transformación al interior de la administración pública de México?, ¿en el Estado de México como se implementó la modernización y uso de los manuales administrativos?, ¿en el gobierno municipal cuáles fueron los cambios logrados a través del artículo 115 constitucional?, ¿qué se ha generado con los avances en materia de modernización administrativa en Chimalhuacán?, ¿qué actores han participado en la toma de decisiones sobre el tema de modernización administrativa?, ¿de qué

manera la organización política *Antorcha Campesina* ha influido en la gobernabilidad del municipio desde su consolidación?, ¿cómo ha afectado la defectuosa estructura, la incorrecta organización y la escasa profesionalización de los servidores públicos?, ¿cuál puede ser el impacto que provoque la modernización administrativa en el municipio, los ciudadanos y los servidores públicos?, ¿El gobierno municipal estará preparado para un proceso de modernización administrativa?.

Las anteriores preguntas nos ayudarán a conocer de mejor manera el panorama de la situación en la que se encuentra inmerso el municipio y determinaran el impacto que puede tener la modernización administrativa en los tres órdenes de gobierno y sobre todo en Chimalhuacán, asimismo, ratificar los objetivos y verificar las hipótesis planteadas:

Objetivos

- Describir y analizar la importancia del proceso de reforma y modernización administrativa implementados en los aparatos gubernamentales en México; específicamente en el municipio de Chimalhuacán en el periodo 2000-2014, primordialmente el uso obligatorio de los manuales administrativos en las diferentes dependencias del ayuntamiento, la reducción y profesionalización de los servidores públicos.
- Proponer una reorganización de la estructura administrativa con el apoyo de un plan o programa para reducir el 15% del personal y conlleve a la eliminación de aéreas y puestos de trabajo, aminorando el sistema de botín existente, restructurando el municipio para formalizar puestos, determinado así, el número de trabajadores con la finalidad de tener un buen manejo de las tareas a realizar y no desequilibrar las funciones de las dependencias administrativas.

Hipótesis

- Desde su consolidación ha habido una modernización en Chimalhuacán que levemente ha generado cambio en los bienes y servicios que se ofrecen a la sociedad, en su estructura administrativa y en el desarrollo político, económico, cultural y social del propio municipio.
- Al iniciar con un proceso de modernización administrativa en cuanto a la utilización de los manuales administrativos para que se dé la reducción, profesionalización y mejora continua de los servidores públicos en el ayuntamiento de Chimalhuacán, existirán mejoras en cuanto a estructura, calidad, legitimidad, eficiencia y eficacia en la administración pública de este municipio.
- La introducción de la modernización administrativa favorecerá la reestructuración para reducir la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal, asimismo implicará la creación de una unidad de organización y métodos, que lleve el control, revisión y expedición de los manuales administrativos, así como la buena organización del ayuntamiento, permitiendo la reducción del sistema de botín y la burocracia en las dependencias del Ayuntamiento con el fin de disminuir como mínimo el 15% de los servidores públicos ineficientes, para ocupar los ingresos en programas sociales y bienes materiales en la dependencia.

El espacio temporal del trabajo está fijado en un periodo de 14 años (2000-2014), retomando acontecimientos desde la consolidación del Municipio. Para comprobar tales hipótesis y alcanzar los objetivos antes señalados la investigación se dividió en cuatro capítulos. El primero de ellos intitulado: *Fundamentos de la modernización administrativa en el Estado Contemporáneo*, abarca primordialmente el marco teórico-conceptual con el cual se estará trabajando a lo largo del desarrollo de esta investigación, subrayando la importancia que tiene el Estado como idea racional del hombre para resolver los problemas en sociedad,

es decir, todo gira en torno a él y para que sea visible su actuar es necesario la conformación de una organización institucional comúnmente conocida como gobierno y que mediante su brazo ejecutor —la administración pública—, le otorga capacidad operativa al mismo. Posteriormente, de forma general se habla del gobierno y administración pública local/municipal; se explica también la teoría de la organización y otras teorías referentes a la administración pública, para dar sustento a los capítulos siguientes. Continuamente se describen los conceptos de reforma, modernización, manuales administrativos y calidad.

El segundo capítulo plantea los antecedentes de la administración pública en México para vincularlos con la situación en la que se encuentra el objeto de estudio, empleando un análisis de los acontecimientos en los otros dos órdenes de gobierno localizando los indicios de la modernización administrativa. Se comienza con el proceso de reforma administrativa en México; sobre todo en el orden federal desde 1821 a 1965, este periodo al parecer se contempla largo, pero sólo se retoman hechos relevantes al tema. A partir de 1982 empieza una verdadera transformación en los tres órdenes de gobierno, mediante la implementación del proceso de modernización administrativa a través de varios programas para estructurar y reestructurar la administración pública; tomando en cuenta también las reformas realizadas al artículo 115 Constitucional para dotarle de nuevas funciones y reconocer al municipio como el tercer orden de gobierno.

El tercer capítulo aborda la situación en la que se encuentra el municipio de Chimalhuacán. Se analiza a partir de su consolidación (en el año 2000) en materia de modernización administrativa, pues desde ese año se han llevado a cabo acciones para erradicar los problemas que lo acogen: como la falta de una estructura orgánica capaz de satisfacer las necesidades de la sociedad, el desuso de los manuales administrativos y la profesionalización de los servidores públicos, la inserción de proyectos y programas por parte de los otros dos órdenes de gobierno, las acciones que han realizado cada uno de los gobiernos en turno reflejado en los planes de desarrollo municipal para analizar qué tanto ha

beneficiado o afectado al interior como al exterior del ayuntamiento y del propio municipio.

Posteriormente, en el cuarto capítulo intitulado *Modernización administrativa: Propuestas para modernizar la administración pública de Chimalhuacán, Estado de México*, plantea una serie de propuestas que ayuden a mejorar la situación por la que atraviesa el objeto de estudio, iniciando el proceso modernizador con la reconstrucción del organigrama del ayuntamiento, insertando una Unidad de Organización y Métodos (UOM) para que aunado a ello se decrete el uso obligatorio de los manuales administrativos, y se creen en cada una de las dependencias para su correcto uso. Una vez hecho esto, se insertará también una Unidad de Servicio Profesional de Carrera para atenuar el sistema de botín y se haga una selección de personal para tener a servidores públicos más preparados y capacitados sin algún interés particular —de los servidores públicos o de la organización política inmersa en el ayuntamiento y municipio—.

Finalmente se presentan las conclusiones obtenidas del análisis realizado, confirmando y rectificando las objetivos e hipótesis para renovar al ayuntamiento de Chimalhuacán con el proceso modernizador y se instaure la creación y uso de los manuales administrativos, resaltando particularmente las ideas y aportaciones personales para el porvenir de este mi municipio.

CAPÍTULO I. FUNDAMENTOS DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

1.1.- EL ESTADO Y SU PROPIEDAD DE ADAPTABILIDAD Y CAMBIO INSTITUCIONAL.

Los cambios administrativos han sido requeridos en el transcurso del actuar del hombre durante sus diferentes etapas de la vida por diversas situaciones surgidas, más aún por integrarse y estar inmerso en una organización que significa un todo, es invisible e intangible pero sabemos que existe y dependiendo del poder que manifiesta es la determinación de su forma: el Estado. En él, los individuos tuvieron la necesidad de conformarse en grupos organizados, entidades o instituciones diseñadas para brindar bienes y servicios que a su vez integran el aparato administrativo de los órdenes de gobierno y ejecutan sus funciones a través de su parte funcional, la administración pública.

Estos avances se han realizado a través de la llamada modernización administrativa, donde se cambian, transforman, modifican o quitan elementos de la administración pública para hacerla más eficaz y eficiente, estos cambios se dan “dentro del comportamiento de su estructura”¹, así como de sus procedimientos para mejorar sus funciones y actividades.

Si bien el Estado siempre tiene que estar en constante cambio, requiere de una transformación de acuerdo al tiempo y espacio en el que se encuentra, pues cada vez son más los retos que debe afrontar para el bienestar de toda la sociedad. Debe acoplarse y adaptarse a las necesidades y nuevas propuestas de mejora para aplicarlas y seguir en constante evolución.

Dentro de las propiedades del Estado, se encuentra la facilidad del cambio institucional, es decir, las reglas de la sociedad y las organizaciones que coadyuvan en la coordinación y comunicación entre las personas y su relación,

¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, propuestas para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940–1990*, México, Instituto Nacional de Administración Pública INAP, 1991, 1ra. edición, p. 15.

pues las instituciones son las que ayudan a los individuos a comportarse de una manera racional y armoniosa con los demás.

Por lo tanto, en el Estado contemporáneo deben de existir instituciones que tengan la certeza de afrontar las responsabilidades que vayan surgiendo, entre más adaptado este el Estado mayor capacidad de confianza, credibilidad y tranquilidad habrá entre la sociedad; pero si la adaptabilidad del Estado no es buena existirán conflictos sociales y la sociedad tratará de crear sus propias instituciones que convengan a sus intereses personales, desequilibrando la soberanía, el poder y legitimidad del Estado.

De forma general la modernización funciona como el método de transformación, ejecutado en diferentes campos dentro y fuera de la administración pública. Una de las causas de los cambios administrativos a través de la modernización es porque aparecen nuevas tareas y problemas que se deben resolver.

Los cambios realizados dentro de la Administración Pública se llevan a cabo mediante reformas administrativas que en conjunto proyectan la modernización dentro y fuera de la misma; por ello es necesario tener claro estas ideas y así no confundir los términos.

1.2.- REFORMA Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1.2.1.- Reforma Administrativa

Al referirse a la palabra reforma, se entiende la realización de un cambio en algo que modifica ciertas de sus características para mejorarlo y pueda desarrollar sus propósitos sin alguna complicación. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española el concepto de reforma se entiende como “2. f. Aquello que se

propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo;”² lo cual implica obtener máximos beneficios. Samuel Huntington dice que “significa un cambio en la dirección en una mayor igualdad social, económica o política, una ampliación en la participación de la sociedad y en el sistema”³, ocurriendo de manera frecuente para denotar modificaciones positivas y contrarrestar problemas.

Para referirse a una reforma administrativa lo primero que viene en mente es el Estado, en él las reformas se realizan a través de sus órdenes de gobierno para proyectarse en su administración pública, es decir, es:

Un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado... lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la Administración Pública en su conjunto⁴.

Por lo tanto, la reforma administrativa se puede definir como un proceso de transformación al sistema y estructura administrativa del gobierno para cumplir con sus fines, siendo necesario que sean ejecutadas por las altas autoridades gubernamentales pues la sociedad sufre constantes cambios necesitando una respuesta rápida y factible de las instituciones.

Según Alejandro Carrillo Castro se generan en la sociedad cuatro presupuestos por las cuales es necesaria la implementación de las reformas administrativas:

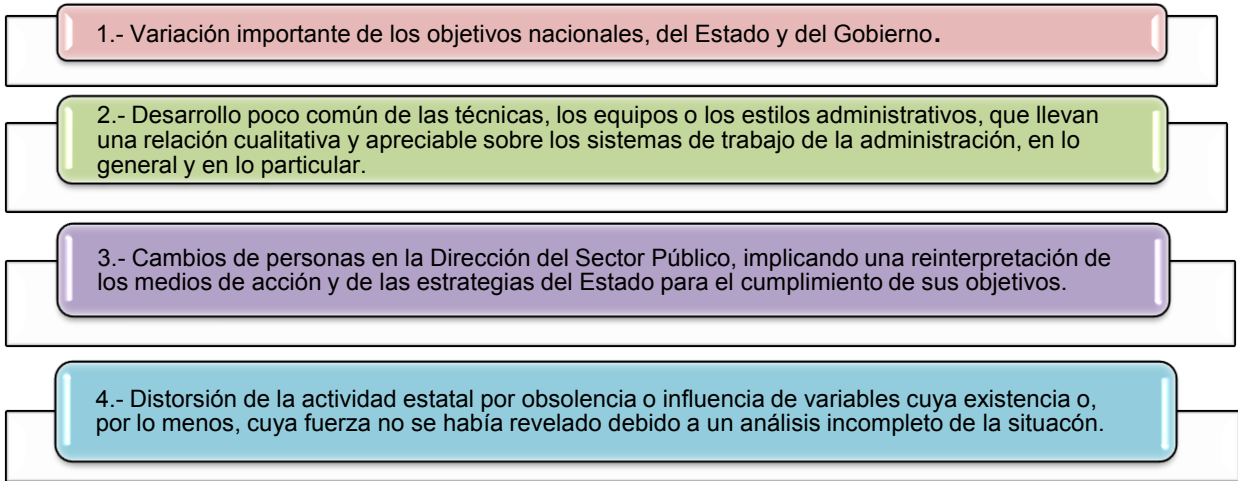
² Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Definición de reforma [en línea], México, dirección URL: <http://lema.rae.es/drae/?val=reforma> [Consulta: 03 de enero de 2015].

³ Samuel Phillips, Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, 1ra edición, 1972. p. 303.

⁴ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México, bases metodológicas, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, México, D.F, Miguel Ángel Porrúa, S.A, 1980, 4ta edición. p. 75.

Esquema 1

Presupuestos de Implementación de Reformas Administrativas



Fuente: Elaboración propia, con base en: Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México, bases metodológicas, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, S.A, 1980, 4ta edición. p. 64.

Por ello, las reformas administrativas deberán llevar un proceso y análisis determinado, apegado a la realidad existente y contengan desde sus inicios de la investigación las principales causas de las imperfecciones del aparato administrativo para dar así el consenso que se necesita para el bienestar de los ciudadanos.

1.2.2.- Modernización Administrativa

Se entiende por modernización “el proceso mediante el cual una cosa antigua toma forma o aspecto modernos”⁵ ya sea en su parte interna, externa o ambas adaptándose al tiempo y espacio en el que se encuentra para cumplir con las necesidades y funciones. Del mismo modo, modernización se entiende como

...un proceso multifacético que implica una serie de cambios en todas las zonas del pensamiento y la actividad humana. Como lo expresó Daniel Lerner, es un proceso con cierta calidad distintiva que le es propia, y que

⁵ The Free Dictionary: *Definición de modernización* [en línea]. México, dirección URL: <http://es.thefreedictionary.com/modernizaci%C3%B3n> [Consulta: 03 de enero 2015]

explicaría por qué la modernidad se siente como un todo coherente entre las personas según sus códigos⁶.

Este proceso es consecuente, abarca todos los ámbitos del hombre por el hecho de mejorar su forma de vida y de organización; aspectos que encaminan a lo moderno, en palabras de Ricardo Uvalle lo moderno

...es un conjunto de etapas que denotan cómo las actividades individuales y colectivas juegan un papel determinante en la construcción de las instituciones... 'es el atributo de una sociedad que postula la preservación del Estado, la democracia y el mercado como instituciones que definen un modo de vida emprendedor, productivo, competitivo y regulado por normas que tienden a la realización individual, colectiva y pública'.⁷

Dejando en claro que entre menor este inmerso el Estado mayor modernidad habrá. A tenor de lo anterior, la modernización puede darse por diversas causas como:

- Las crisis económicas.
- Acuerdos o tratados internacionales de apertura económica.
- Rescates financieros condicionados.
- Altos niveles de endeudamiento público.
- Programas de ajuste estructural implantados por diversas razones.
- Compromisos electorales o presión de la opinión pública⁸
- Cambio de una cultura de súbditos a una de ciudadanos: La relación entre autoridades o servidores públicos y sociedad, deja de ser despótica o autoritaria, para enmarcarse en un medio donde prevalecen los derechos ciudadanos.

⁶ Samuel, Phillips Huntington, *op. cit.* p. 40.

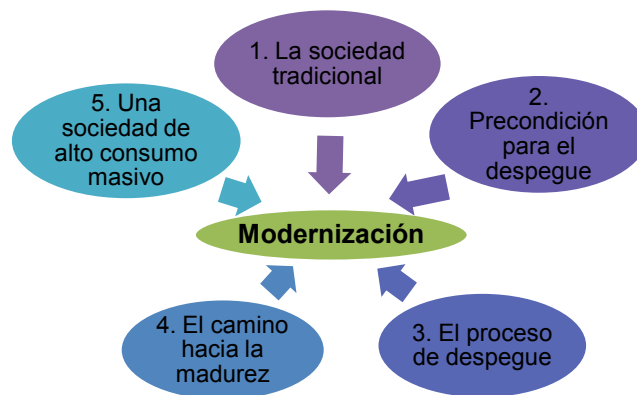
⁷ Ricardo Uvalle Berrones, "La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y la nueva administración pública", *Administración Pública y Ciudadanía, Revista IAPEM*, núm. 46, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), mayo-agosto, 2000, p. 15,16.

⁸ Ignacio, Pichardo Pagaza, *Modernización administrativa, propuesta para una reforma inaplazable*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio de México, A.C.: UNAM, FCPyS, 2004. p. 55.

- Conciliación de intereses de funcionarios – sociedad: La sociedad exige un sector público atento y sensible a sus intereses y necesidades, así como un ejercicio transparente de la función pública.
- Nuevos conocimientos teóricos y prácticos.⁹

Omar Guerrero menciona que la modernización tuvo sus inicios en regiones de Europa y los Estados Unidos explicada a través de la *Teoría de la Modernización*, como antecedentes de esta teoría resalta el hecho de que Estados Unidos se posicionara como primera potencia mundial, el Plan Marshall para la restructuración de Europa y la desintegración de los imperios europeos; la teoría establece que “las sociedades modernas son más productivas, los niños están mejor educados y los necesitados obtienen más beneficios”¹⁰, donde las instituciones *modernas* tienen mayor capacidad de respuestas; cuenta con cinco hipótesis fundamentales con relación a la *teoría del desarrollo económico* de Rostow y explican que la modernización es llevada a cabo mediante un proceso con fases para una determinada sociedad.

Esquema 2 Fases de Modernización



Fuente: Elaboración propia, con base en: Zona Económica, *Teoría de la modernización* [en línea], México, 2007, Dirección URL: <http://www.zonaeconomica.com/teoria-modernizacion>, [consulta: 7 de enero de 2015].

⁹ Jesús, López García, *Proceso de modernización administrativa para las administraciones públicas de México (Esquema de aplicación)*, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003, p. 4-5.

¹⁰ Zona Económica, *Teoría de la modernización* [en línea], México, 2007, Dirección URL: <http://www.zonaeconomica.com/teoria-modernizacion>, [consulta: 7 de enero de 2015].

Desde el punto de vista de otra teoría tradicional: la *teoría funcional-estructuralista*, la modernización es...

- a) un proceso sistemático; el atributo de modernidad forma un todo consistente, aparece inicialmente en grupos (“clusters”) que en un primer momento pueden presentarse como aislados;
- b) un proceso transformativo, para que una sociedad alcance la modernidad, sus estructuras y valores tradicionales deben de ser remplazados por un grupo de valores modernos;
- c) dada su naturaleza sistemática y transformativa, la modernización es un proceso inminente que introduce el cambio dentro del sistema social¹¹.

Expandiéndose por todo el mundo como un método para la superación de una crisis, sobre todo en los países subdesarrollados, esta tarea por supuesto quedo en manos del Estado y mediante su aparato administrativo las soluciones fueron transformadas en programas gubernamentales que hoy en día se siguen utilizando, es decir, “la palabra modernización se asigna a los procesos de cambio y comprende una diversidad de transformaciones, que han encarnado preferentemente en medidas gubernativas tales como la privatización, desregulación y liberalización.”¹²

Por otro parte la modernización es un campo minado del cual surgen más problemas pero es indispensable que el Estado los enfrente y dependen de él si logra un progreso, un retroceso, estancamiento o crisis en la sociedad. María del Carmen Pardo menciona que la modernización ha creado efectos visibles relacionado a cambios como “la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización, la participación de los medios de comunicación etc.”¹³, retomadas al paso del tiempo pues la sociedad cada vez más se da cuenta

¹¹ Ídem.

¹² Omar Guerrero Orozco, *El Estado en la era de la modernización*, México, D.F, Plaza y Valdés, 1992, primera edición, p. 7.

¹³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México 1940–2006*, México, D.F. El Colegio de México, 2009, 2da. edición, p. 22.

que tiene que ir mejorando su vida, la forma de organizarse y el entorno en el que se encuentra para poder satisfacer sus necesidades.

La modernización administrativa es:

Un proceso técnico administrativo que incluye la introducción de cambios normativos en áreas de las dependencias públicas que generan la necesidad de crear o reformular las estructuras organizacionales y los procesos de trabajo, y de cambiar las actitudes y comportamientos de los servidores públicos”¹⁴,

...pues surge ante la falta de legitimidad y confianza de la ciudadanía hacia el Estado por su comportamiento reflejado en el Gobierno.

Siendo la administración pública el conducto por el cual se den solución a tales faltas y se mejore siendo más eficiente y eficaz en su actuar. “Dentro de esta concepción, el Estado pretende que la administración pública se convierta en un instrumento fundamental del desarrollo económico y social”.¹⁵

Se refiere también a las transformaciones dadas en la administración pública como consecuencia de la globalización (siglo XX, hacia la década de los 70), trajo consigo nuevas técnicas de trabajo, tecnologías,

...una filosofía y teoría de la administración a fin de dar respuesta a problemas públicos a través de un cuerpo de ideas que la sustentarán, bajo una idea central que a fines del siglo XX consagró al neoliberalismo como modelo de la economía con una gran carga tecnócrata y gerencial”¹⁶.

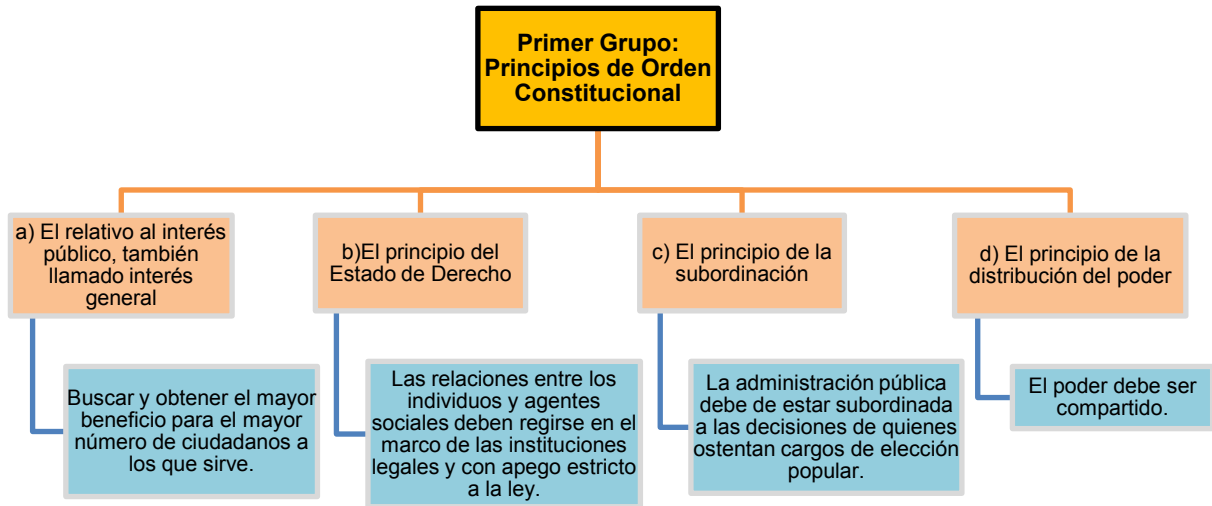
Es por eso que la modernización administrativa según Guy Braibant e Ignacio Pichardo Pagaza debe tomar en cuenta ciertos principios para ser lógicamente considerada.

¹⁴ Gustavo Quiroga Leos, *Organización y métodos en la administración pública*, México, Trillas, 2012, reimpresión, p. 16.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Nallely, Acalco Sánchez, *Modernización administrativa a través del elemento humano en la delegación Cuauhtémoc*, 2009-2011. México, D.F. 2013. Tesis, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. p. 27.

Esquema 3 Tipología de principios Primer Grupo

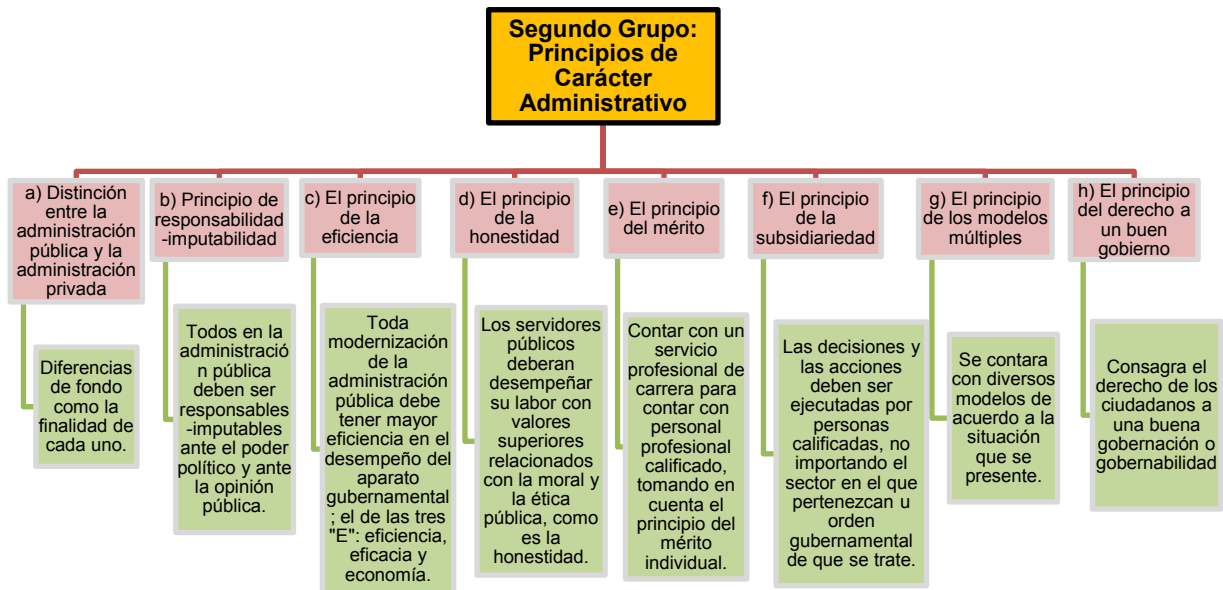


Fuente: Elaboración propia, con base en: Pichardo Pagaza, *Modernización administrativa, propuesta para una reforma inaplazable*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio de México, A.C.: UNAM, FCPyS, 2004. pp. 36-39

Este primer grupo de principios son fundamentales para la Administración Pública pues son los que encuentran su razón legal en las órdenes constitutivas del país, es decir, en las Constituciones Políticas, aunque no necesariamente pues también se refieren a las “fuentes y principios generales del derecho, la jurisprudencia o la doctrina, son parte de *la ley del país*”¹⁷.

¹⁷ Pichardo Pagaza, op. cit., p. 36

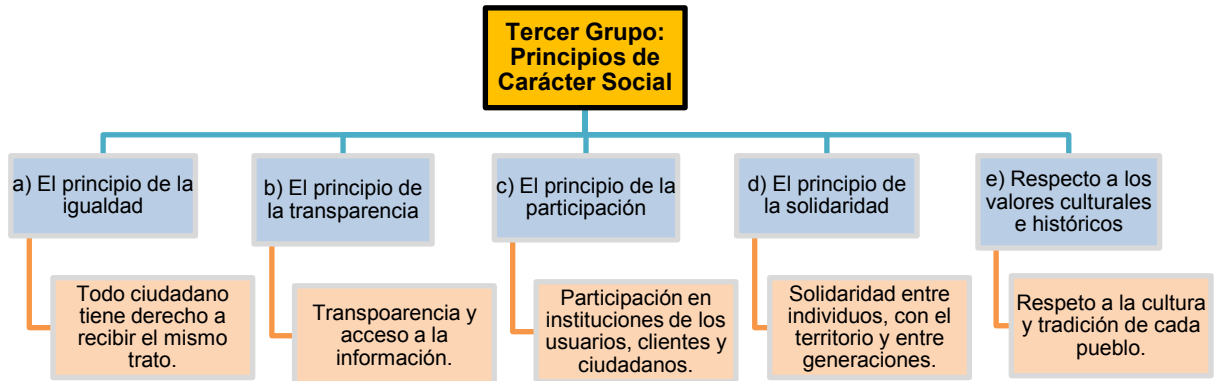
Esquema 4 Segundo Grupo



Fuente: Elaboración propia, con base en: Pichardo Pagaza, *Modernización administrativa, propuesta para una reforma inaplazable*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio de México, A.C.: UNAM, FCPyS, 2004. pp. 39-48

Este segundo grupo, tiene la finalidad de explicar los fundamentos y valores de la administración pública, las diferencias y similitudes que existen con la administración privada; sobre todo que durante el proceso modernizador todo buen gobierno debe de adoptarlas para tener la capacidad de establecer y fomentar las mejores condiciones para resolver los problemas de la sociedad facilitando el desarrollo general de la misma, pero si no garantiza la seguridad tanto interna como externa de la nación perdería la legitimidad que lo caracteriza.

Esquema 5 Tercer Grupo¹⁸



Fuente: Elaboración propia, con base en: Pichardo Pagaza, *Modernización administrativa, propuesta para una reforma inaplazable*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio de México, A.C.: UNAM, FCPyS, 2004. pp. 48-50

Este tercer grupo refleja la integración de principios que en los textos de la *Carta de Derechos Fundamentales se expresan*, denominándolos por su naturaleza como “principios sociales de la administración pública contemporánea”¹⁹. En suma, la modernización administrativa se concibe como un cambio empezado por reformas en las partes significativas de una organización, —que han traído problemas o que no han funcionado como deberían— creando un proceso en el cual todo valla cambiando de acuerdo con las necesidades, utilizando herramientas correctas para su funcionamiento, teniendo una visión de trabajo por resultados, eficiente, eficaz y con una organización ágil y delgada.

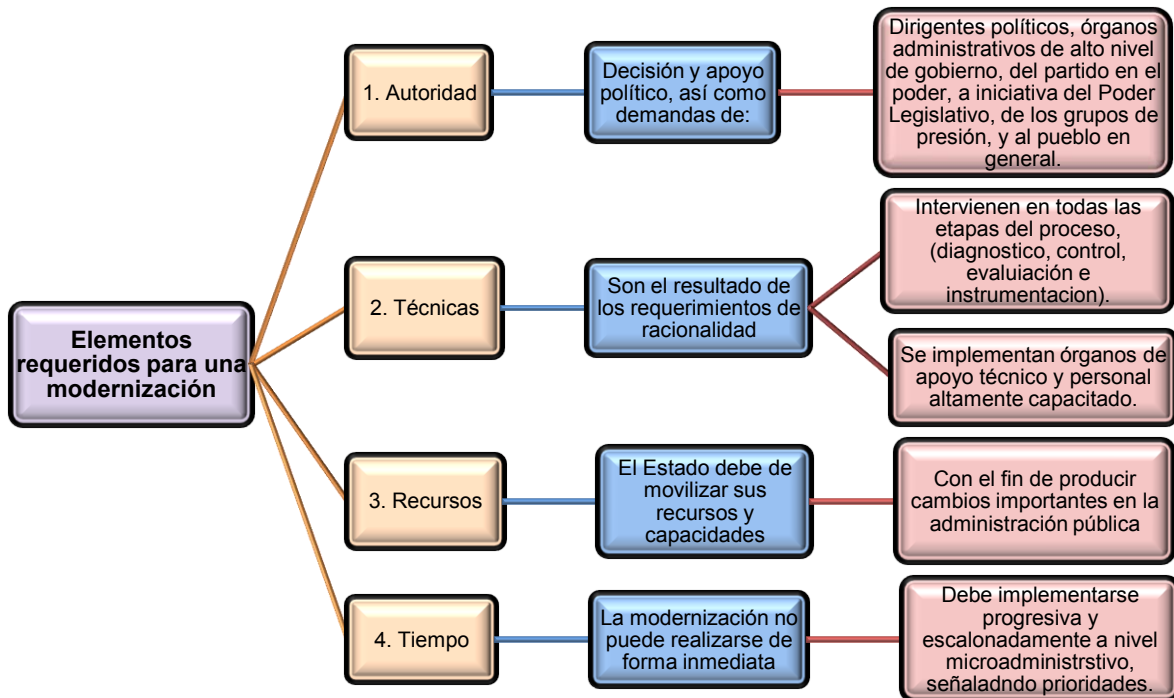
1.2.3.- Consideraciones para una eficiente Modernización Administrativa

Con el objetivo de revisar que elementos son necesarios para llevar a cabo la modernización en cualquier espacio-tiempo, es necesario cumplir con ciertos requisitos, los cuales Gustavo Martínez Cabañas sugiere para que sea exitoso el cambio, combinando cuatro elementos esenciales:

¹⁸ De los anteriores principios expuestos, la administración pública de México empezó a retomar algunos al inicio de las reformas y modernizaciones realizadas a mediados de los años noventa, sin embargo, hasta la fecha no ha retomado todos, pues las deficiencias de las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno son notables.

¹⁹ Pichardo Pagaza, op. cit., p. 48

Esquema 6 Elementos de Modernización



Fuente: Elaboración propia, con base en: Gustavo Martínez Cabañas, Bases para una reforma administrativa, Comercio exterior, México, Noviembre de 1966, pp. 820 y 822.

En conjunto, estos elementos y las ideas de cada organización, instituto o dependencia que pretenda cambiar su administración, podrá llevar a cabo una buena modernización en los aspectos de estructura y funcionamiento, ejecutando correctamente el procedimiento y dedicándole el tiempo necesario para poder aplicarlo.²⁰

1.2.4.- Diferencias entre Reforma y Modernización.

Ahora que se conoce las definiciones de estos dos importantes conceptos para la investigación, es necesario saber ¿Cuáles son las diferencias entre uno y otro? Desde la década de los 70 se han utilizado tanto *reforma* como *modernización*, por lo general el proceso de modernización administrativa comienza con reformas al interior de las estructuras y jerarquías del sector público para agilizar los procedimientos y tramites ofrecidos, terminando con una modernización tanto al

²⁰ Con lo anterior, más adelante, se observara si el gobierno mexicano ha sabido implementar una correcta modernización, especialmente en el ámbito municipal y posteriormente analizar las disparidades existentes.

interior como al exterior o ambos, encaminada al logro por resultados; con la introducción de nuevas técnicas administrativas, como la gestión o gerencia pública, se busca ubicar a los usuarios como el centro de atención y participación. Es decir, *La modernización del Estado* está conceptualmente vinculada a la mejora de la gestión de los temas públicos, mientras lo que se define dentro de “la reforma del Estado” tiene componentes institucionales que requieren tratamiento específico y en ámbitos diferentes.”²¹

A groso modo las diferencias relevantes entre estos dos conceptos pueden ser los siguientes:

Cuadro 1
Diferencias entre Reforma y Modernización

	Reforma	Modernización
Asociada a:	- Leyes y mecanismos institucionales destinados a modificar las estructuras administrativas y eficientizar el gasto público.	- Buen desempeño (performance), - rendición de cuentas, - cambios organizacionales y demás “reformas gerenciales” con las que puedan lograrse los objetivos de los proyectos políticos de un gobierno.
Resultado de:	Transformaciones al interior de la Administración Pública.	Procesos de adecuación al entorno, que se traducen en ideas de: - simplificación, - rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, - cambio como resultado de la aplicación técnica de principios generales de organización.

Fuente: Magdalena Day, *Reforma y modernización del Estado, modernización del gobierno de Mendoza a través de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS). Caso: guía orientadora de trámites*, Tesina de grado, [en línea] p. 15, Argentina, Universidad Nacional de Cuyo Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dirección URL: <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/reforma%20y%20modernizacion%20del%20Estado.pdf>, [consulta: 09 de enero de 2015].

²¹ Magdalena Day, *Reforma y modernización del Estado, modernización del gobierno de Mendoza a través de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS). Caso: guía orientadora de trámites*, Tesina de grado, [en línea] p. 14, Argentina, Universidad Nacional de Cuyo Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dirección URL: <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/reforma%20y%20modernizacion%20del%20Estado.pdf>, [consulta: 09 de enero de 2015].

Por tanto, “la reforma del Estado es concebida como un instrumento para llegar a la modernización, de manera que distribuya adecuadamente el poder dentro de su sistema político administrativo a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad que gobierna”²² y siempre primero se emplearan las reformas necesarias para posteriormente recaer en la modernización; dos procesos diferentes pero con una misma finalidad: cambiar, transformar o evolucionar la maquinaria del gobierno para el desarrollo social, político, económico y cultural.

1.3.- SENTIDO DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO LOCAL

La modernización administrativa va más allá de una transformación externa en las administraciones públicas de todo gobierno que implemente esta acción, pues el sentido de un proceso modernizador cambia un sinnúmero de aspectos de todos los componentes, es decir, afecta tanto a los ciudadanos como a los servidores públicos en forma positiva para un mejor desempeño y expansión de las diversas políticas para el desarrollo de un cierto territorio.

En sentido amplio y de manera específica, la modernización administrativa en los gobiernos locales debe comenzar con el marco legal para operar las directrices, mejora la relación entre gobierno y ciudadano, que cuenten con instituciones democráticas, equitativas e igualitarias, con administraciones eficientes, eficaces y transparentes; y que por ser gobiernos locales deben tomar muy en cuenta el desempeñar un papel más activo y participativo con la ciudadanía haciendo suyas las necesidades de la población.

Es por ello que desde tiempo atrás, los gobiernos locales buscan medidas necesarias para implementar mejoras, al aplicar los métodos de los otros órdenes de gobierno como el uso de tecnologías y las nuevas tendencias administrativas

²² Karen Esther, Ramírez Jiménez, *La modernización administrativa en el ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz: un estudio de caso de su instrumentación y cobertura durante el periodo de gobierno, 2000-2003*. México. 2009. Tesis, UNAM, Facultad de Estudios Superiores Acatlán. p. 22.

que van desde la reingeniería de procesos hasta la gestión administrativa moderna, que en la práctica las adoptan y modifican de acuerdo a su diseño, estructura, problemas y necesidades. Es aquí, donde la modernización administrativa toma relevancia, al ser el conducto por el cual se aplican todas las acciones necesarias para una mejora continua.

1.3.1.- Gobierno Local

De acuerdo con la etimología, Gobierno es una palabra proveniente "...de dos antiguas raíces, una griega y una latina. La primera es *kibernan*, conducir o gobernar, para Platón; y la segunda *gubernacullum*, que pasa al español antiguo como *governallo*, refiriéndose al timón de una embarcación"²³, el cual controla el equilibrio de una nave.

Esta raíz es la que mejor se acerca al concepto de gobierno siendo el representante del Estado que está formalmente integrado por la voluntad de la sociedad cuando se ejerce la soberanía popular²⁴, de igual forma es la "parte organizada del Estado, el cual requiere necesariamente de dominio para poder manifestar su acción a través de la gestión de órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos políticos-administrativos que corresponden al Estado"²⁵ es decir, está "constituido por un conjunto de instituciones legítimas y legalmente establecidas (precisamente por las elecciones) se organiza con el objeto primordial de realizar los fines del Estado"²⁶. Todos estos entes o instituciones son pertenecientes al Estado y por lo tanto son públicos.

²³ José R. Castelazo, *Administración pública: una visión de Estado*, México-Toluca, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2010, segunda edición, p. 19. Eumed.net, enciclopedia virtual, *Concepto de gobierno*, [en línea], México, http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/concepto_de_gobierno.html [Consulta: 24 de enero, 2015].

²⁴ La soberanía popular es la capacidad ciudadana para elegir a sus gobernantes, definir sus leyes y aplicar la justicia. Rodrigo, Borja, *Enciclopedia de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 2ª edición, p. 920.

²⁵ Ramiro, Carrillo Landeros, *Metodología y administración*, México, D.F., Limusa, 1986, primera reimpresión, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. p. 114.

²⁶ Castelazo R. José, op. cit. p. 11.

Además, el Gobierno dirige la vida de una nación, por medio de los gobernantes —quienes llevan el timón—, mandatos y con la cooperación de los gobernados; determinando por medio de leyes y demás disposiciones de carácter general; pero también puede tomar decisiones de carácter particular como decretos, acuerdos, órdenes, instrucciones y decisiones administrativas, con la finalidad de que “no sea foco continuo de conflictos y regule la acción de los particulares entre sí y frente a la autoridad constituida”²⁷; tiene a su cargo la tarea de crear el orden jurídico, englobando a los tres poderes de gobierno: legislativo, ejecutivo y judicial.

Implica también “como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado compete realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (capacitación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden, etc.)”²⁸, cumpliendo con lo indispensable para lograr el fin de ser del Estado.

En los grupos primitivos el dominio fue del más fuerte. A través del tiempo, dicho dominio fue combinándose, primero con la tradición y finalmente —como históricamente lo demuestra Weber— con la ley. Es evidente que fuerza, carisma, tradición y legalidad se combinan para conformar una entidad que tiene el poder, en este caso el gobierno, mismo que se encarga de hacer y actualizar leyes (poder legislativo), ejecutar sus ordenamientos (poder ejecutivo), e interpretar las normas para la aplicación de la justicia (poder judicial).

La autoridad del Gobierno posee legitimidad, autonomía y soberanía no por sí misma, sino en representación del conjunto social, por lo tanto sirve a todos, pues el mundo actual es complejo y tal complejidad se refleja en todos los ámbitos, no puede basarse en un solo interés, sino atendiendo al equilibrio social, económico y político, procurando que la generación y producción de riqueza y bienestar sea equitativa en su distribución y beneficios.

²⁷ Ramiro, Carrillo Landeros, op., cit., p. 114.

²⁸ Ídem.

Como menciona Easton, las organizaciones gubernamentales realizan las siguientes funciones:

- 1) Movilizan recursos: los recursos movilizados por el gobierno –leyes, ingresos fiscales y empleados públicos- se extraen en parte de la sociedad (por ejemplo mediante la recaudación de impuestos);
- 2) Combinan recursos: la combinación de recursos gubernamentales requieren la autorización política expresándose por una decisión consciente del gobierno en turno o por una ley promulgada tiempo atrás, y la acción administrativa por una organización particular dentro del gobierno,
- 3) Entregan resultados de los programas: la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos que se trata de beneficiar es la justificación de la mayoría de los programas del gobierno contemporáneo.²⁹

La finalidad de todo Gobierno es la distribución de los bienes y servicios que emanan hacia la sociedad, creando un sistema que garantice buena calidad de vida, en el cual se les asegure los servicios básicos: salud, educación, trabajo y vivienda, entre otros. Por ello, el gobierno se materializa en sus instituciones y dependencias para llevar a cabo los programas y políticas que puedan resolver los muchos o pocos problemas que día a día a la sociedad se le presente y se tenga “la satisfacción de los fines del Estado y su misma conservación, así como para que lleve a cabo actividades que se cumplan o complementen las que realizan los particulares, para el bien público. Eso ha hecho expresar que el Gobierno significa *acción organizada*”³⁰.

Por consiguiente el Gobierno Local es definido como una organización político-administrativa materializada en una institución, entiéndase por ésta como: El órgano máximo de Gobierno “...a través del cual el pueblo realiza su voluntad política y la autogestión de los intereses de la comunidad, por lo que no tendrá

²⁹ Ramiro, Carrillo Landeros, op. cit, pág. 56

³⁰ Wilburg, Jiménez Castro, *Administración Pública para el desarrollo integral (instrumento para la superación de la crisis social y económica)*, México, D.F., tercera edición, editorial: limusa, 1987, p. 207.

superior jerárquico alguno.³¹ ...considerado como el de menor rango territorial, pero el más cercano a la ciudadanía, al principio proporcionaba necesidades básicas, pero a partir de las últimas dos décadas y el proceso de descentralización, ha adquirido nuevas funciones como la seguridad, la educación, la salud, la alimentación, o recientemente el cuidado del medio ambiente, los derechos humanos y del consumidor que anteriormente estaban a cargo de los gobiernos centrales; como también implementan experiencias del sector privado y el Gobierno Electrónico.

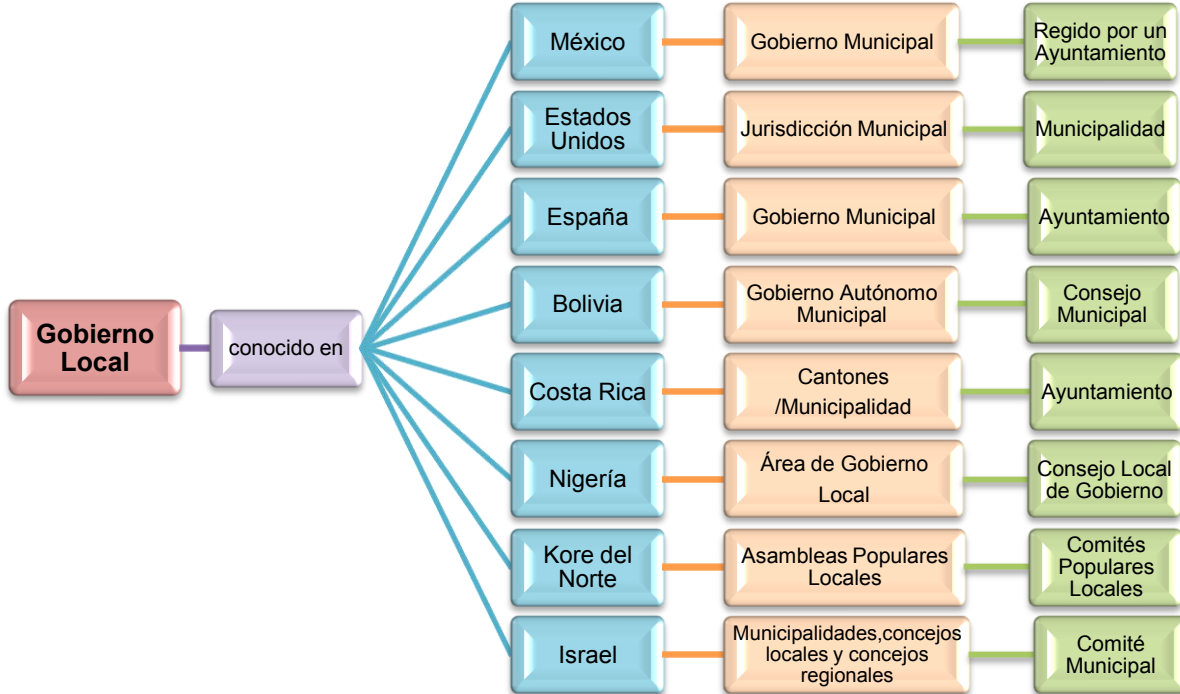
Se ubicará en la cabecera de su territorio, siendo el punto central del municipio, donde podrá dirigirse a cualquier sección de la localidad para ofrecer los bienes y servicios de su competencia detentando sus propias leyes y ordenamientos jurídicos.³² Los Gobierno Locales en diversas partes del mundo se pueden conocer de la siguiente manera; cabe señalar que comparten y conllevan similitudes en cuanto a funciones y obligaciones se trata:

³¹ ... en el caso de México: Entre el ayuntamiento y los poderes del Estado y de la Federación habrá las relaciones de la colaboración y coordinación que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las leyes que de ella emanen. Humberto, Polo Martínez, *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades auxiliares municipales*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), noviembre de 2012, 1ra edición, p. 83.

³² En México el Gobierno Local se denominan Municipios que son dirigidos por sus ayuntamientos y estos emplean ordenamientos jurídicos como el Bando Municipal que es: el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como sus competencias de autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. [Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave, *Manual básico para la administración municipal*, Toluca México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2003, 4a edición p. 12].

Y el Reglamento Municipal: es el conjunto de normas generales, de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Normas determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características socioeconómicas, culturales e históricas de cada municipio. [Ibidem., p. 8].

Esquema 7 Denominación de los Gobiernos Locales



Fuente: Elaboración propia con base en <https://es.wikipedia.org/wiki/Ayuntamiento>, https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_y_pol, [consulta: 10 de enero de 2015].

Sin duda el Gobierno Local es parte fundamental del proceso modernizador pues es en él quien a través de acciones, programas gubernamentales o políticas públicas llevará la transformación en todos los ámbitos donde existan problemáticas, para ubicarse en aras de la modernidad con un desarrollo continuo y estable.

1.3.2- Administración Pública Local

Para que el gobierno tenga razón de ser y sea caracterizado por obtener el bien común, estabilidad dentro del territorio determinado, paz social y un desarrollo sustentable, así como garantizar seguridad vital para la sociedad y sus bienes; se enmarca en un engranaje³³ la administración pública quien es la parte administrativa, funcional, operativa, ejecutora. Si bien es cierto, la administración

³³ Sistema unitario y coherente que se organiza gracias a la unión de varios elementos relacionados entre sí (The Free Dictionary: <http://es.thefreedictionary.com/engranaje>, consulta: 27 de enero de 2015)

pública se concentra en lo que es la rama ejecutiva del gobierno, pero como tal, está presente en todo lo que le compete al gobierno para los fines del Estado.

Así pues, la palabra administrar proviene del latín "ad-ministrare", "ad" (ir, hacia) y "ministrare" ("servir", "cuidar") y tiene relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad.³⁴ No obstante, el concepto de administración pública puede entenderse desde dos puntos: 1) desde un punto de vista formal, se refiere a la entidad que administra, es decir, al organismo público dotado del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

Y 2) desde un punto de vista material, es la actividad administrativa considerado en sus problemas de gestión y de existencia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión, por lo tanto es catalogada como su brazo ejecutor del Estado, es decir, la persona en lo individual y en la sociedad, desde que nace hasta que muere está inmersa en la administración pública. Se pueden encontrar diversos significados, esto depende del punto de vista en la que se interprete, por ejemplo:

- Es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas³⁵
- Suele interpretarse como "la rama ejecutiva del gobierno a través de la cual se materializan las políticas del Estado.
- Conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que conforman parte de los gobiernos locales, así como de las diversas entidades de carácter público, como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.
- También se puede considerar como un cuerpo teórico de conocimientos acerca de la gestión, organización y contexto general de unidades administrativas que forman parte del área ejecutiva del gobierno"³⁶

³⁴ Rodrigo, Borja, op. cit. p. 121

³⁵ Omar, Guerrero Orozco, *Principios de la Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997, p. 39.

Los conceptos anteriores, en resumen mencionan que está inmerso en el Poder Ejecutivo, conformado por instituciones y tiene la responsabilidad de cumplir los fines del Estado. Del mismo modo, en palabras de Omar Guerrero:

La administración pública es la expresión institucional concreta del gobierno. Su fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del poder público. Los poderes legislativos, las judicaturas y los órganos ejecutivos requieren del proceso administrativo³⁷,

...por esta razón toda administración pública figura el apoyo formal que tiene el Estado, en todo su ordenamiento, tanto jurídico, político y financiero, para la construcción de un país con un buen gobierno legítimo. También es perteneciente a una ciencia, la ciencia administrativa (pública) ya que “es la rama de la ciencias sociales que trata de descubrir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que, con la autoridad del poder político, constituye la maquinaria del Estado y de las instituciones públicas”³⁸, por lo tanto no es un concepto sin sustento, no proviene de la administración privada como muchos lo creen pues tiene el respaldo dentro de las ciencias y la investigación.

La importancia de la administración pública local radica en la implementación de las políticas de gobierno a través de actividades, operaciones y procedimientos ejecutados por un grupo de individuos: los *servidores públicos*, encargados de realizar las funciones y tareas, respetando y haciendo valer las leyes, normas, decretos y reglamentos en beneficio de los ciudadanos.

A todo esto podemos decir que la administración pública local es la actividad del gobierno local regulada por un marco jurídico, compuesto por una serie de instituciones, organismos o dependencias dotadas de personalidad jurídica-pública y surge para cubrir, brindar, defender y otorgar los intereses de hombres y mujeres de un determinada territorio. Asimismo coadyuva en el desarrollo de la comunidad

³⁶ Ramiro, Carrillo Landeros, *Metodología y administración*, op. cit., pág. 116 y 117.

³⁷ Omar, Guerrero Orozco, op. cit., p. 27.

³⁸ Wilburg. Jiménez Castro, op. Cit., p. 239.

local de acuerdo con las estrategias, planes y líneas de acción del Estado. Generalmente cuenta con un periodo de gobierno determinado y dota servicios públicos como:



Fuente: Elaboración propia, con base en: *Artículo 115*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2015. p. 96.

Previamente, se puede apreciar que el gobierno local y su administración pública son complejos, pero que por ser el más cercano a la gente tiene que ejecutar su labor de acuerdo a cada una de las problemáticas del municipio, posicionándose como el gobierno más directo y vigilado de los órdenes de gobierno, de esta forma la administración pública local dotará de todo aquello que la sociedad requiera para su bienestar y el desarrollo de su entorno social, mediante un proceso de mejora continua al interior de su administración a través de la modernización administrativa, pero de igual manera la sociedad debe contribuir a través de los impuestos, siendo como un ciclo, en donde las dos partes salen beneficiadas.

1.4.- RELEVANCIA DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO LOCAL

En los últimos tiempos, el gobierno local ha tenido un papel fundamental como el tercer orden de gobierno que ha fomentado una estrecha relación entre gobierno-sociedad, donde los ciudadanos tienen más oportunidad de decidir el rumbo de la transformación del municipio, demandan bienes y servicios, y al mismo tiempo proponen resultados. Por tal motivo el ayuntamiento debe ser capaz de afrontar los retos que día a día se le presentan.

Por otra parte va teniendo más reconocimiento ante los otros dos órdenes de gobierno (federal y estatal), incrementando sus recursos financieros –y al mismo tiempo aumenta su deuda–, para la realización de obras públicas y de más acciones de infraestructura necesaria para modernizar y elevar la calidad vida de la población.

Sin embargo, la capacidad de resolver las demandas es cada vez menor pues son múltiples los factores empezando con la diversa tipología existente entre municipios haciendo que unos tengan más desarrollo y otros continúen en la marginación; la migración hacia otras partes del país por las reducidas oportunidades de empleo, educación, salud, alimentación y vivienda, o una “amplia concentración de la población en espacios territoriales reducidos”³⁹, ponen en crisis los programas gubernamentales pues “los recursos son cada vez más limitados y las necesidades a cubrir cada vez más amplias y costosas; las acciones del gobierno pueden llegar a ser más caras, generar mayores problemas y tener un impacto negativo mayor que las de los particulares.”⁴⁰ Todos estos problemas son provocados por la incorrecta planeación, dirección y ejecución que lleva la organización local, la mayoría de las organizaciones administrativas de los gobiernos locales carecen de respuestas razonables por tener una estructura

³⁹ Gustavo Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) – Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), p. 149.

⁴⁰ Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave, op. cit., p. 245.

administrativa disfuncional, es decir que está mal proyectada o creada ya que a veces las estructuras son copias de otros gobiernos y no son aplicables, por consiguiente no hay concordancia con las demandas solicitadas.

Esto se debe también por no contar con recursos suficientes, escasez de recursos humanos calificado y profesionalizado, “recursos técnicos y tecnológicos, inexistentes o subutilizados, y la falta de sistemas de información que permitan incrementar la certeza y confiabilidad de la toma de decisiones e implementación de programas y acciones de gobierno”⁴¹. Trayendo efectos de insatisfacción, descontento, desigualdad y conflictos sociales.

Todo esto hace reflexionar y lleva a la formulación de la siguiente pregunta: ¿Qué tan importante es la modernización para los gobiernos locales y que efectos produciría? Sin duda alguna, la modernización sería bien vista si trajera profundos cambios para provocar resultados positivos, siempre y cuando lleve un proceso detallado, apegado a la realidad, al espacio-tiempo, a las demandas y problemáticas a transformar. Asimismo, de acuerdo con Selene Reynoso y Miguel Villafuerte para que las administraciones municipales se modernicen deben basarse al cumplimiento de:

Esquema 9 Supuestos para la Modernización Administrativa



⁴¹ Ídem.

Fuente: Elaboración propia, con base en: Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave, *Manual básico para la administración municipal*, Toluca México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2003, 4ª edición p. 245

Con estos cuatro supuestos, otros métodos y la ayuda de los otros dos órdenes de gobierno podrán tener la capacidad suficiente para desempeñar las facultades y atribuciones, en pro de un buen desempeño. Pero para que la modernización empiece a tener efectos inmediatos es necesario empezar desde el punto central del problema que a consideración propia es la modernización al interior de las administraciones públicas locales, sobre todo en su estructura cubriendo en un principio los estándares mínimos de desarrollo, contando con una estructura ideal conformada por dependencias con objetivos lógicos y no seguir conservando una estructura robusta y burocrática sino todo lo contrario debe poseer operaciones, proceso, procedimiento administrativo simplificados y concretos apoyados con los métodos tecnológicos–computacionales para la atención al usuario; para reducir los problemas existentes; aunado a esto realizar la profesionalización y capacitación de sus servidores públicos, todo ello en boga del progreso.

La modernización que se pretende ejecutar en algún momento no es la realización de obras públicas para el embellecimiento del municipio –aspecto peculiar de un gobierno local– a la hora de aplicar este proceso porque no significa que el gobierno local por tener suficientes obras esté en aras de la modernidad, pues una obra sólo es una construcción localizada en alguna parte geográfica de la localidad, no sólo es pavimentación de calles, construcción de parques, deportivos, rehabilitación de escuelas, centros de salud, etc., provocando desigualdad ya que sólo beneficia a un porcentaje mínimo de la comunidad por la cercanía que tengan. Involucra todo el conjunto de servicios que ofrece como la recolecta de basura, alumbrado público, rehabilitación de avenidas principales, distribución de agua potable, electrificación, seguridad en los puntos conflictivos del municipio, servicios administrativos como, tramites actas de nacimiento, de matrimonio, de defunción, permisos de construcción, de eventos sociales, licencias, etc., etc., todo esto debe brindarse siempre con calidad y servicio oportuno.

Por lo anterior, queda demás decir, que la modernización en la administración pública local es parte esencial y juega un papel de suma importancia para el desarrollo del gobiernos locales, elevando la calidad de vida de los ciudadanos e incrementando los estándares de funcionalidad, responsabilidad, transparencia, legitimidad, eficiencia, eficacia, agilidad, equidad, igualdad; coordinación, planeación, ejecución de programas, proyectos sociales y asistenciales; políticas públicas y económicas; así también los servidores públicos que ahí laboran deben hacerse de buenos hábitos para no caer en la corrupción, trabajar siempre con valores y ética profesional, adoptando la idea de trabajar y vivir para la administración pública y los ciudadanos, no de ellos.

1.5.- TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN EN LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La Teoría de la Organización ha sido fundamental para las organizaciones tanto privadas como públicas, proporciona los conceptos y técnicas administrativas necesarias para su creación y composición pues a través de su metodología de la investigación proporciona estudios y diagnósticos para su correcta modernización. Para la administración pública, especialmente en el gobierno local es necesario recurrir a ella para el diseño de su organización administrativa, pues al tratar de instaurar unidades de organización y métodos y los manuales administrativos pueden existir deficiencias que al pasar de tiempo se arrastren provocando consecuencias graves. Por ello la necesidad de explicar esta teoría que si bien está compuesta por varias teorías y una gran cantidad de obras relacionadas con ella, se abordará de manera breve los enfoques y aportaciones relacionadas con la modernización administrativa, la organización y métodos.

Así la Teoría de la Organización (TO) como espacio teórico y de discusión en el análisis y estudio de las organizaciones 'se ha incorporado recientemente a diversos cuerpos teóricos dada su posibilidad para alcanzar un mayor nivel de especificidad en campos considerados macros, tales como la economía y la

sociología... la administración pública, la educación o la comunicación'. Por tanto la TO se ha venido constituyendo como un enfoque multidisciplinario cuyo desarrollo 'se ha enriquecido por el debate entre explicaciones alternativas que se han dado desde la perspectiva de diferentes disciplinas como la ingeniería, la economía la biología, la administración, la sociología y la psicología social entre otros'⁴².

Y que en concreto se instaure como una teoría multidisciplinaria que explica mediante diversas ideologías la constitución de las organizaciones en las que el hombre en grupo o sociedad conforman para su bienestar y satisfacción dicho de otra manera la Teoría de la organización es el

...conjunto de orientaciones teóricas que se han venido desarrollando de la propuesta taylorista de la organización científica del trabajo hasta las explicaciones más recientes del fenómeno organización que independientemente de su enfoque y nivel de análisis asumido, se constituyen como tentativas de explicación de algunos de sus aspectos relevantes⁴³.

De manera resumida se describirán las escuelas y los enfoques de la TO de la organización que han sobresalido por las aportaciones a las organizaciones mediante sus principales representantes.

Cuadro 2
Escuelas y Enfoques de la Teoría de la Organización

Escuelas	Elementos relevantes	Autores más representativos	Aporte principal	Perspectivas de la Organización
Administración científica y teoría clásica de la administración	Principios para conformación de las estructuras formales en las organizaciones	F. W. Taylor, H. Fayol, F.B. Gilbreth, L.F. Gulick y L. Urwick	- Organización racional del trabajo - Estudio y solución de los problemas derivados de la organización de la producción - eficiencia operacional mediante el estudio de los tiempos y movimientos	- La organización racional y formal es la única capaz de garantizar la máxima prosperidad tanto del patrón como del empleado
Teorías de la burocracia y de las disfuncionalidades burocráticas	Planteamiento teórico para la conformación de las estructuras	Max Weber, Robert K. Merton, P. Selznick, Gouldner, Petter	- Utilización del <i>análisis funcional</i> al estudio de las organizaciones - Planteamiento de una	- La organización se basa supuestos racionales y se estructura de manera tal que se puede cumplir una función previamente

⁴² David Arellano; Enrique Cabrero; Arturo del Castillo, *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2000, primera edición. p. 22.

⁴³ *Ibíd.*, p. 24

	formales en las organizaciones	M. Blau, R. Scott, R. Bendix, R. Michels y M. Crozier	<p>estructura de control en las organizaciones modernas, basada en la autoridad legal racional como fundamento de orden en dichas organizaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modelo organizacional regido por leyes impersonales - Análisis de las desviaciones funcionales 	<p>establecida para cada componente suyo, los cuales contaban con una función plenamente determinada que cumplir</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organización formal <p>-Esta teoría según Weber deriva de su tipología de dominación, explica que a cada tipo de dominación (carismática, tradicional y legal) corresponde un tipo de organización; no trata de definir a la burocracia, más bien explica sus características de acuerdo a las tipologías de dominación. Para él, el tipo ideal de burocracia es caracterizada por tener como organización las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ Alto nivel de especialización ♦ Jerarquías establecidas mediante reglas ♦ Selección de personal con base en la competencia técnica ♦ Separación de la fortuna privada y pública
Escuela de las relaciones humanas	Estudio de la conformación de las estructuras informales en las organizaciones	E. Mayo, M.P. Follet, F. Roethlisberger y W.J. Dickson	<ul style="list-style-type: none"> - Administración de grupos informales - "Humanización" de la administración - Estudio de procesos grupales en contextos laborales - Influencia de las normas grupales - Rasgos y tipos de liderazgo 	<ul style="list-style-type: none"> - Primera consideración de la organización como un sistema social, constituido por una serie de roles - Organización informal
Teoría de las estructuras contingentes	Análisis y prescripción conductores de la interacción de las organizaciones con sus contextos	J. Woodward, P.R. Lawrence y J.W. Lorsch, T. Burns, G.M. Cyert y J.G. March	<ul style="list-style-type: none"> - Elementos determinantes de la estructura de las organizaciones - Existencia de un análisis funcional determinista entre las condiciones que presenta el ambiente (variables independientes) y las técnicas administrativas para alcanzar eficazmente los objetivos de las organizaciones (variables dependientes) - No existe un único modo de estructurar las organizaciones, ni una mejor forma de organización 	<ul style="list-style-type: none"> - Las organizaciones se ven sometidas a las necesidades de responder a las exigencias que les impone su ambiente, el cual se presenta como diverso y variado - Sistemas abiertos y cerrados
Escuela del comportamiento	Análisis del proceso decisorio, tomando en cuenta los comportamientos racionales y no racionales que intervienen	H.A. Simon, Ch. Barnard, Ch. Argyris, RM. Cyert y J.G. March	<ul style="list-style-type: none"> - Enfatizó el análisis centrado en el individuo con todas sus necesidades e intereses - Análisis de los mecanismos de decisión que originan las acciones dentro de un contexto organizacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema social cooperativo-racional en donde los procesos de percepción de las situaciones y raciocinio son los elementos clave que permiten entender y explicar el comportamiento humano
Nuevas relaciones humanas	Consecuencia del trabajo n el comportamiento humano	Ch, Argyris, A. Maslow, F. Herzberg y A. Tannenbaum y R. Likert	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño de estructuras organizacionales flexibles y adaptables a los nuevos esquemas de producción - Desarrollo de esquemas que permitieran evitar las secuelas negativas del trabajo en las organizaciones partiendo de la consideración de las necesidades humanas 	<ul style="list-style-type: none"> - Se considera que la motivación es el factor que determina la productividad, ya que sólo un empleado motivado y con posibilidad de colaborar es un empleado dispuesto a cooperar - Las estructuras de las organizaciones deben ser flexibles y participativas, capaces de permitir el logro de la autorrealización de los

			- Desarrollo de estructuras participativas	trabajadores
Análisis del poder y el discurso organizacional	Niveles de complejidad de las organizaciones	S. Clegg y, D. Dunkerley, J. Pfeffer, G. Salanzick., P.J. DiMaggio y W.W. Powell, M. Crozier y E. Friedberg	<ul style="list-style-type: none"> - Las Fuentes de poder dentro de la organización se pueden ubicar en la autoridad formal, leyes y reglamentos, el control de los procesos de decisión, el control del conocimiento y la información, la capacidad para tratar con la incertidumbre, el control de la tecnología, las alianzas interpersonales, el simbolismo y la manipulación de las ideas o el mismo poder del que ya se disponía - Las formas institucionales actúan como mecanismos mediante los cuales el poder puede ser alcanzado, rutinizado y disputado - existen procesos micropolíticos mediante los cuales el poder se puede alcanzar y movilizar ya en oposición o en paralelo a los regímenes establecidos y a las estructuras de dominación mediante las cuales se gobierna 	<ul style="list-style-type: none"> - En las organizaciones la fuente de poder está dada por el grado de conocimiento técnico - La organización es una estructura de poder que supone la participación activa de actores en relación de intercambio de acuerdo con el grado de incertidumbre que son capaces de controlar - Existen coaliciones o alianzas al interior de las organizaciones que movilizan regímenes disciplinarios, particulares, y proveen una perspectiva bottom-up más que una top-down en las prácticas organizacionales
Ecología de las poblaciones	Proceso de variación, selección y evolución de las organizaciones	Michael T. Hannan y John Freeman	<ul style="list-style-type: none"> - Considera un proceso ecológico, donde el ambiente selecciona algunas organizaciones para la extinción, lo cual permitirá a otras sobrevivir - El proceso ecológico de selección hace que las organizaciones se diferencien en tipos, creen constantemente variaciones y procesos de selección y retención 	<ul style="list-style-type: none"> - Las formas de poder derivadas de las estructuras de clase y propiedad, del impacto de los mercados y agrupaciones y de las estructuras normativas de género. Actúan como restricciones y determinantes del comportamiento en las organizaciones - la organización actúa como un sistema abierto, inmersa junto con muchas más en un ambiente - Las organizaciones son organismos que existen en ambientes competitivos, donde existen múltiples organizaciones, cuyo nacimiento, desarrollo y características son similares, generando vínculos en espacios conocidos como poblaciones, que le permitan sobrevivir.

Fuente: David Arellano; Enrique Cabrero; Arturo del Castillo, *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2000, primera edición. pp. 44-47.

Cada una de estas escuelas, teorías y fundamentos que componen a la Teoría de la Organización son fundamentales para el desarrollo y transformación de las organizaciones ya sean privadas o públicas, por ejemplo el taylorismo coadyuva mediante el desarrollo de un estudio de las empresas donde las soluciones se encontraran en la organización de la producción y donde habrá una articulación de las funciones de dirección con las de productividad. O bien la teoría de las

burocracias de Max Weber, la finalidad de contar con un tipo ideal de burocracia es para agilizar y eficientar a la organización, cumpliendo con cada uno de sus propósitos y objetivos contando con personal meramente capacitado para el buen desempeño de sus funciones. Cada una de estas ideas colaboran de forma general o específica, teórica, práctica o metodológicamente; en suma son pieza clave para la modernización administrativa de las organizaciones gubernamentales, sobre todo en los gobiernos locales, ya que probablemente son las organizaciones con más problemas en su interior comenzando con su estructura orgánica y de estas dependen su transformación para eficientar su funcionamiento en cada una de las dependencias que lo componen así como de los servidores públicos que laboran, en ellos también recae la obligación de mantener sana a la organización en la que pertenecen para no estar en conflicto y poder dotar a la población con bienes y servicios de calidad.

1.6.- IMPORTANCIA DE LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS EN EL GOBIERNO LOCAL PARA LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Una de las herramientas técnicas útiles durante el proceso de modernización administrativa son los manuales administrativos, fungen como las bases de una buena organización en los tres órdenes de gobierno más aun no en todos lados se implementan, reflejándose en la ineficiente estructura y lenta organización del aparato administrativo. Sin duda, esta herramienta puede ser de gran apoyo para el logro de resultados, sobre todo en el orden local, contribuyendo con los servidores públicos para cumplir con certeza sus funciones dentro del área en el que labora.

El gobierno local es el orden de gobierno con más problemas en cuanto a organización y estructura administrativa por tener carencias, como el contar con personal con perfil inadecuado y cuando llega un nuevo periodo de gobierno no tienen las bases necesarias de cómo ejecutar las funciones de cada una de las dependencias administrativas; es conveniente buscar métodos y herramientas que

coadyuven en toda acción que realice el gobierno, sobre todo efectuar cada función con calidad para cumplir y disminuir los males que acontecen a la población, por tanto, los manuales administrativos son pieza clave para el buen desempeño de la administración local.

1.6.1.- ¿Qué es un Manual?

Esta palabra tiene un significado amplio, dando una noción general para comprender un manual administrativo; un manual contiene información de un tema en específico para realizar una determinada acción de forma fácil y correcta. Existe una gran cantidad de manuales, explican cómo utilizar un electrodoméstico, como aprender una materia, como utilizar una herramienta, hasta como cocinar. De igual manera, son instrucciones que se consideran necesarias para la buena ejecución del trabajo asignado al personal, teniendo como marco de referencia, los objetivos, metas, visión y misión de una institución.

Este eficaz instrumento reserva información relevante en cuanto a la estructura funcional-procedimental y aspectos técnicos de una organización; por eso

“un manual correctamente redactado puede ser un valioso instrumento administrativo. Se puede comprobar esto si consideramos que, aun siendo unos simples puntos de llegada, los manuales vienen a ser las rutas por las cuales opera todo el aparato organizacional, es decir, son la manifestación concreta de una mentalidad directiva orientada hacia la relación sistemática de las diversas función y actividades”⁴⁴.

1.6.2.- Antecedentes de los Manuales Administrativos

En las últimas cuatro décadas del siglo XX y primero del XXI se destacó el interés de países de la mayor parte del mundo, por mantener una administración pública de calidad para resolver los problemas que acontecen en la sociedad,

⁴⁴ Joaquín, Rodríguez Valencia, *Cómo elaborar y usar los manuales administrativos*, México. D.F., Cengage Learning editores, 2012, cuarta edición, p. 61

implementando los manuales administrativos como bases para la organización y el quehacer del personal teniendo así un buen desempeño.

El uso de esta herramienta es tentativamente reciente, durante la Segunda Guerra Mundial se empezó a introducir al no haber quien capacitara al personal, fue entonces cuando se empezaron a utilizar los manuales para instruir a los soldados, los primeros intentos de manuales con información e instrucciones para dirigir una organización fueron en forma de circulares, memorandos, instrucciones, reglamentos, etc., careciendo de un perfil técnico-administrativo, pero establecieron las bases de lo que hoy son los manuales administrativos.

La necesidad de contar con personal capacitado forzó a que rápidamente se contaran con manuales detallados de acuerdo a las actividades correspondientes de cada soldado, con él no habría necesidad que personal preparado y requerido en ese entonces se dedicara a capacitar a los nuevos, convirtiéndolos en autodidactas para que ellos mismos se fueran adiestrando con la práctica en las oficinas del ejercito, cada uno se familiarizaría con los manuales para que más adelante no existiera la necesidad de preguntar a otro, logrando una uniformidad en la ejecución de tareas de manera óptima.

En la década de los cincuenta se empezaron a utilizar los manuales administrativos, proporcionando información e instrucciones de operación, organización e instrucciones internas. Más tarde en la década de los sesenta y con un poco más de experiencia fue posible implementar un control de personal, un mejor diseño de la estructura orgánica, eficientes procedimientos, “políticas y otras prácticas de un organismo social de manera sencilla, directa, uniforme, y autorizada”⁴⁵, quizá los manuales en ese entonces carecían de sistematización y de técnica para su elaboración, pero no por ello, no fueron de gran utilidad e importancia.

⁴⁵ Ibíd., p. 59.

Para la década de los setenta los manuales administrativos contaron con cierta metodología que los hacía más técnicos, claros y precisos; y con el apoyo de otros instrumentos técnicos fue posible abordar mejor el tema de control organizacional de las empresas. Durante la década de los ochenta fue prominente la utilización de manuales administrativos en las organizaciones pues con el paso de los años cada vez se fueron perfeccionando para ser más prácticos y razonables a la hora de usarse y aplicarse en las diferentes áreas funcionales como de personal, producción, comercialización, finanzas, etc., de las organizaciones. Posteriormente, en la década de los noventa con la introducción del concepto de calidad en las organizaciones públicas y privadas, hubo un auge de los manuales administrativos de calidad. Ya para la primera década del siglo XXI en toda organización exigía la necesidad de contar con esta herramienta técnica-administrativa por diversas causas:

El volumen de las operaciones, el incremento de personal, la adopción de técnicas modernas y la complejidad misma de las estructuras (organizacional y procedimental). Esto hace imprescindible el uso de medios administrativos que faciliten el cumplimiento de las funciones, la descentralización, la mejor participación del recurso humano y el logro de objetivos organizaciones⁴⁶.

1.6.3.- Definición de los Manuales Administrativos

Los manuales administrativos se pueden definir de las siguientes maneras:

Según Miguel Duhalt Krauss es “un documento que contiene, en una forma ordenada y sistemática, información y/o instrucciones sobre historia, organización, política y procedimientos de una empresa, que se consideran necesarios para la mejor ejecución del trabajo”⁴⁷. Para Terry G. R. es “Un registro inscrito de

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Miguel Duhalt Krauss, *Los manuales de procedimientos en las oficinas públicas*. México, 1990, UNAM, Facultad de Contaduría y Administración, p. 20.

información e instrucciones que conciernen al empleado y pueden ser utilizados para orientar los esfuerzos de un empleados en una empresa”⁴⁸.

En palabras de Gustavo Quiroga Leos, “como un documento que contiene información ordenada y sistemática, relativa a la estructura, funciones, objetivos, políticas y/o procedimientos de una organización, que se consideran necesarios para la mejor ejecución del trabajo”⁴⁹.

Para Joaquín Rodríguez Valencia es “un instrumento de control sobre la actuación del personal, pero también es algo más, ya que ofrece la posibilidad de dar una forma más definida a la estructura organizacional de la empresa...”⁵⁰

Y por último para Enrique Benjamín Franklin Fincowsky, siendo una de las definiciones más completas, menciona que los manuales administrativos

...son documentos que sirven como medios de comunicación y coordinación que permiten registrar y transmitir en forma ordenada y sistemática, información de una organización (antecedentes, legislación, organización, objetivos, políticas, sistemas, procedimientos, etcétera), así como las instrucciones y lineamientos que se consideran necesarios para el mejor desempeño de sus tareas.⁵¹

Como se observa los autores antes mencionados tienen similitud en sus definiciones, en suma, se puede decir, que son instrumentos de gran importancia para la organización y funcionamiento dentro de la administración pública, considerado como una técnica prevaeciente en México. Quizá no se tiene una definición y forma exacta, cuantos manuales existen, como se realizan, para que y como se utilizan, pero se están destacando por ser una herramienta útil y esencial para el desarrollo de las entidades gubernamentales.

1.6.4- Objetivos

⁴⁸ Terry, G. R., *Principios de Administración*. Buenos Aires, Argentina, 1993, Trillas.

⁴⁹ Gustavo Quiroga Leos, op. cit., p. 37

⁵⁰ Joaquín, Rodríguez Valencia, op. cit., p. 55.

⁵¹ Franklin Fincowsky, E. B. *Manuales administrativos: guía para su elaboración*. México, 1997, UNAM, Facultad de Contaduría y Administración. p. 8

Los manuales administrativos sirven como una guía para los servidores públicos de todos los niveles de la administración pública y privada, pues explica de una forma sencilla y general las normas o disposiciones que se tengan en las instituciones, facilitando así, el adiestramiento y la orientación al personal, “coadyuvan a normalizar controles de los tramites de procedimientos y uniformar las actividades”⁵². Los autores antes mencionados concuerdan en los múltiples objetivos que los manuales administrativos pueden ofrecer:

- ✓ Presentan una visión de conjunto de una organización⁵³
- ✓ Permitir conocer el funcionamiento interno de un organismo administrativo
- ✓ Precisar funciones de cada unidad administrativa;
- ✓ Facilitar la contratación, selección, integración, adaptación, instrucción, capacitación y profesionalización del personal;
- ✓ Ayudar a coordinar actividades y evitan duplicación de funciones y de áreas;
- ✓ Hacer eficiente y eficaz a los empleados como a la administración pública en general, aprovechando los recursos económicos, materiales y humanos brindando mejores servicios al público.

Asimismo los manuales administrativos sirven como medio de comunicación de las decisiones que han sido tomadas para ejecutar certeramente las funciones, políticas, programas, procedimientos, etc., de los aparatos administrativos, juegan un papel fundamental pues

...proporciona información para la planeación e implementación de un programa de reorganización.

Por su parte, la extinta Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República de México, indica que los manuales administrativos proporcionan en forma ordenada información necesaria a las

⁵² Gustavo Quiroga Leos, op. cit., p. 162.

⁵³ Octavio Eleazar, Arroyo Zavala, Los manuales administrativos en la administración pública, [formato PDF] Tesis que para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Administración Pública), México, FCPyS/UNAM, Octubre 2003, p. 33, [consulta: 06 de Febrero de 2015].

entidades públicas y/o a las unidades que las integran, para el mejor desarrollo de las tareas administrativas⁵⁴.

A todo esto se puede decir, que el objetivo principal de los manuales administrativos responde a dos importantes interrogantes de forma clara y concisa por un lado el ¿Por qué? de las decisiones que han tomado los aparatos administrativos y por otro el ¿Cómo? se debe aplicar en la realidad y la práctica.

1.6.5.- Clasificación

Existen diversas formas de clasificar a los manuales administrativos, esto debido a que hay varios criterios de como ordenarlos; la clasificación más común se divide en tres (por su contenido, por su función específica y por su área de aplicación).

Cuadro 3
Clasificación

Clasificación de Manuales Administrativos	
Por su contenido pueden ser manuales de:	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Historia de la organización ➤ Organización ➤ Política ➤ Procedimientos ➤ Contenido múltiple (cuando se trata de dos contenidos como por ejemplo de políticas y procedimientos o historia y organización) ➤ Adiestramiento o instructivo ➤ Servicio al público ➤ Técnicos ➤ Inducción
Por su función específica pueden ser manuales de:	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Producción ➤ Compras ➤ Finanzas ➤ Ventas ➤ Ventanilla ➤ Contabilidad ➤ Crédito y cobranzas ➤ Personal ➤ Generales (los que se ocupan de dos o más funciones operacionales) ➤ Otras funciones

⁵⁴ Joaquín, Rodríguez Valencia, op. cit., p. 65.

<p>Por su área de aplicación pueden ser:</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Macroadministrativos o conocidos como de ámbito General, incluye al organismo en su conjunto: <ul style="list-style-type: none"> • Organización • Procedimiento • Política ➤ Microadministrativos o conocidos como de ámbito Específico, contiene información de una unidad orgánica o área en específico: <ul style="list-style-type: none"> • Reclutamiento y selección • Auditoría interna • Políticas de personal • Procedimientos de tesorería
---	---

Elaboración propia con base en: Joaquín, Rodríguez Valencia, *Cómo elaborar y usar los manuales administrativos*, México. D.F., Cengage Learning editores, 2012, cuarta edición, p. 61 y Octavio Eleazar, Arroyo Zavala, *Los manuales administrativos en la administración pública*, [formato PDF] Tesis que para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Administración Pública), México, FCPyS/UNAM, Octubre 2003, p. 71, [consulta: 06 de Febrero de 2015].

Con respecto a la anterior clasificación y de acuerdo a esta investigación los manuales administrativos que nos interesan rescatar para su implementación y uso en los gobierno municipales son el *manual de organización* y el *manual de procedimientos*, los cuales brindan apoyo tanto en la estructuración, organización y funcionamiento.

1.6.6.- Manual de Organización

En palabras de Duhalt Krauss⁵⁵ el manual de organización es un documento que explica con detalle la estructura administrativa, los puestos y la relación existente entre ellos, la jerarquía, los grados de autoridad y de responsabilidad, así como las funciones y las actividades de una organización. Por otra parte la guía técnica para la elaboración de manuales de organización 2005, de la Secretaria de Relaciones Exteriores define al manual de organización como

...documento oficial que describe claramente la estructura orgánica y las funciones asignadas a cada elemento de una organización, así como las tareas específicas y la autoridad asignada a cada miembro del organismo. En el ámbito de acción se define como una herramienta o instrumento de trabajo, y consulta en el que se registra y actualiza la información detallada, referente a los antecedentes históricos, el marco jurídico-administrativo, objetivo,

⁵⁵ Miguel Duhalt Krauss, op. cit. p. 20.

estructura orgánica, organigrama que representa en forma esquemática la estructura de la organización, las funciones de los órganos que integran una unidad administrativa, los niveles jerárquicos, los grados de autoridad, responsabilidad, así como las líneas de comunicación y coordinación existentes, que esquematiza y resume la organización de una unidad responsable⁵⁶.

Así que el manual de organización es una herramienta de apoyo administrativo, el cual comunica, coordina y relaciona a las unidades o áreas administrativas de una dependencia en particular o de todo el organismo, exponiendo siempre sus objetivos y funciones.

1.6.6.1.- Propósitos

Los manuales de organización tiene los propósitos de:

- ✓ Presentar en forma sistematizada y completa la estructura orgánica, objetivos y funciones de las unidades administrativas que integran una dependencia.
- ✓ Precisar y puntualizar el quehacer y el fin de las unidades administrativas y evitar duplicación de áreas, departamentos o unidades en el cumplimiento de sus responsabilidades.
- ✓ Coadyuvar en el diseño de métodos y sistemas de trabajo que permitan mayor eficiencia en el quehacer administrativo.
- ✓ Proporcionar información básica para la modernización administrativa.

1.6.6.2.- Componentes

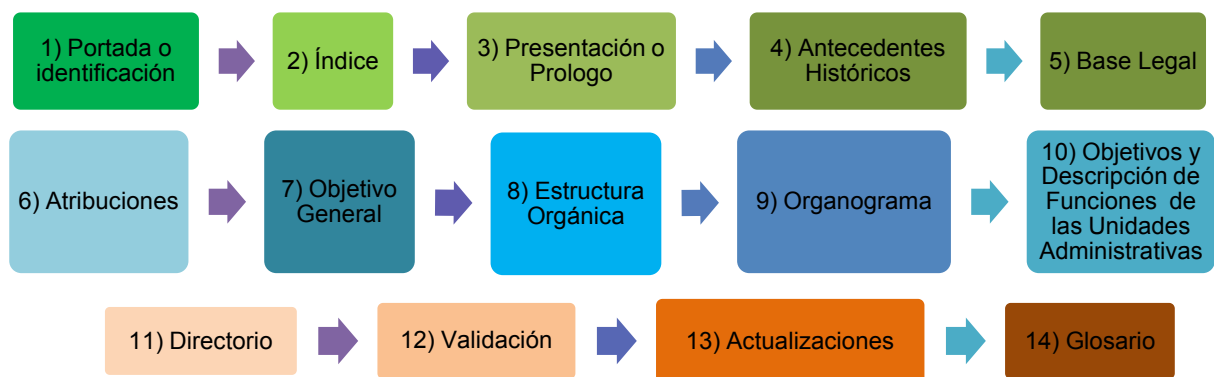
El manual de organización se integra por un conjunto de apartados y sub-apartados que contienen de manera ordenada y sistemática información relativa a las

⁵⁶ Secretaria de Relaciones Exteriores, *Guía técnica para la elaboración de manuales de organización*, México, 2005, [formato pdf], p.4. [consulta: 12 de Febrero de 2015].

...atribuciones, estructura, funciones de las unidades administrativas que integran la dependencia, los niveles jerárquicos, los sistemas de comunicación, y coordinación, los grados de autoridad, y responsabilidad y la descripción de puestos de los altos funcionarios, complementándose con organogramas que representan de forma esquemática la estructura de su organización.⁵⁷

El contenido de los manuales de organización puede variar dependiendo del interés de la dependencia, pero regularmente está constituido de la siguiente manera:

Esquema 10 Contenido de los Manuales de Organización



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaria de Relaciones Exteriores, *Guía técnica para la elaboración de manuales de organización*, México, 2005, [formato pdf], p.19 y 20. [Consulta: 12 de Febrero de 2015].

Uno de los componentes interesantes en los manuales de organización es el *organograma*, representación gráfica de la estructura orgánica en general o de una dependencia la cual refleja en forma esquemática, ordenada y sistematizada la posición de las unidades administrativas, los niveles jerárquicos, canales de comunicación, líneas de autoridad, supervisión, control y ejecución.

1.6.7.- Manual de Procedimientos

⁵⁷ Secretaria de la Presidencia, *El reglamento interior y el manual de organización*, México, reedición 1972, p. 19

Este manual contiene procedimientos administrativos, los cuales son un “conjunto de operaciones ordenadas en secuencia cronológica que precisan la forma sistemática de hacer determinado trabajo de rutina”⁵⁸; para su mejor visualización y entendimiento se pueden realizar de diferentes maneras gráficas o escritas, así como también se catalogan por los diferentes criterios con los que se crean.

También conocidos como manuales de operación, de prácticas, de introducción e inducción sobre el trabajo de trámites son un instrumento de información sobre los métodos de trabajo que emplean las dependencias para la generación y ejecución de los bienes y servicios que demanda la ciudadano —usuarios—, ya sean internos o externos. Sus procedimientos se realizan bajo etapas y de forma cronológica y son útiles porque dan un amplio panorama de la dependencia para conocer su funcionamiento interno en lo que respecta “a la descripción de tareas, ubicación, requerimientos, y los puestos responsables de su ejecución”⁵⁹.

Además, describen los diferentes puestos y unidades administrativas que intervienen en el procedimiento precisando sus responsabilidades y participación. Contiene información y ejemplos de los formularios, autorizaciones o documentos necesarios, los tiempos necesarios para su aplicación y desarrollo, y cualquier otro dato que pueda auxiliar para la obtención de un resultado concreto facilitando en el personal la comprensión de sus funciones de acuerdo a su cargo y más si son de nuevo ingreso, los manuales de procedimiento contienen información documentada de la organización en general o de una dependencia en específica.

1.6.7.1.- Propósitos

Los propósitos de los manuales de procedimientos son:

- Ser documentos de consulta para disminuir la improvisación y los errores;
- Contribuir a precisar las funciones y responsabilidades de los servidores públicos de las diferentes dependencias, brindando una visión global y sistemática del trabajo administrativo;

⁵⁸ Secretaría de la Presidencia, op. cit., p. 20.

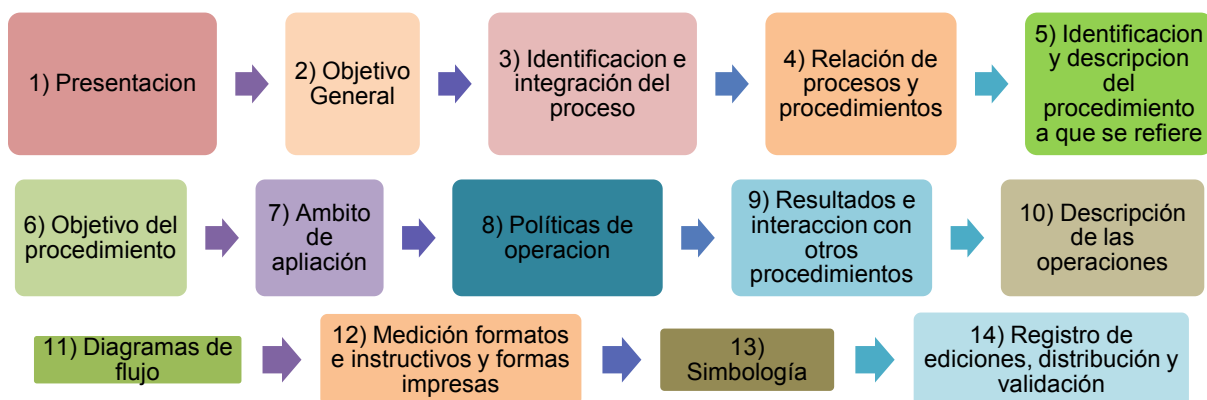
⁵⁹ Octavio Eleazar, Arroyo Zavala, op. cit., p. 94

- Empezar acciones de mejora continua;
- Condensar una forma ordenada, secuencial y detallada de las operaciones que se efectúan, los órganos que intervienen y los formatos que se van a utilizar para la realización de las actividades institucionales, agregadas en procedimientos;
- Precisar responsabilidades operativas para la ejecución, control y evaluación para erradicar la duplicación de funciones, actividades y tareas⁶⁰.

1.6.7.2.- Componentes

El contenido es diferente en cada dependencia, varía según su ámbito de aplicación y su alcance. No obstante, se recomienda adoptar, en su caso, el modelo siguiente:

Esquema 11
Contenido de los Manuales de Procedimientos



Fuente: Elaboración propia con base en: Secretaría de la Presidencia, El reglamento interior y el manual de organización, México, reedición 1972, p. 20.

En este manual uno de sus elementos vitales es el diagrama de flujo, en él se plasma todo acerca de los procedimientos que se llevan a cabo, con orden en tiempo y forma, y las unidades o áreas que participan, utilizando una simbología específica con la finalidad de que el procedimiento sea más fácil de interpretar.

⁶⁰ Ibídem

1.7.- LA CALIDAD COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL

Establecido anteriormente que la modernización administrativa debe ser un proceso fundamental en las administraciones públicas locales para causar efectos positivos y mejorar el desarrollo integral del gobierno local como de sus individuos es indispensable entonces, que la deseada modernización administrativa a realizar debe regirse por un elemento clave durante todo el proceso de modernización, la *calidad*, esta palabra abarca aspectos importantes de una organización realzando las características de una cosa y diferenciándola de otras, en este caso, de un bien o servicio que ofrece la administración pública local, de las funciones de cada dependencia o bien de las tareas de cada servidor público.

En todos los aspectos del gobierno local debe estar presente, así tendrá credibilidad y legitimidad, y por otro lado funcionará de manera eficiente y eficaz. La calidad según la Real Academia Española es “la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”⁶¹, relacionada

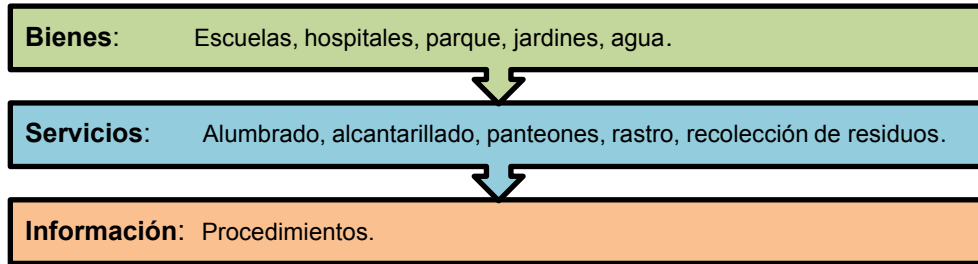
...con las propiedades, atributos, características y especificaciones inherentes a un buen servicio, que las diferencia de otras en su categoría. Estas características se relacionan con la satisfacción de las necesidades y expectativas que de ellos tienen los usuarios.⁶²

Por tanto, la administración pública local al tener una usual relación con los habitantes de una comunidad –por el hecho de proveer bienes y servicios, y tener una doble funcionalidad: como autoridad y prestador de servicios– debe contar con una conducta definida para establecer tal relación entre el usuario-proveedor:

⁶¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Definición de calidad [en línea], México, dirección URL: <http://lema.rae.es/drae/?val=calidad> [Consulta: 30 de enero de 2015].

⁶² Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave, op. cit., p. 246.

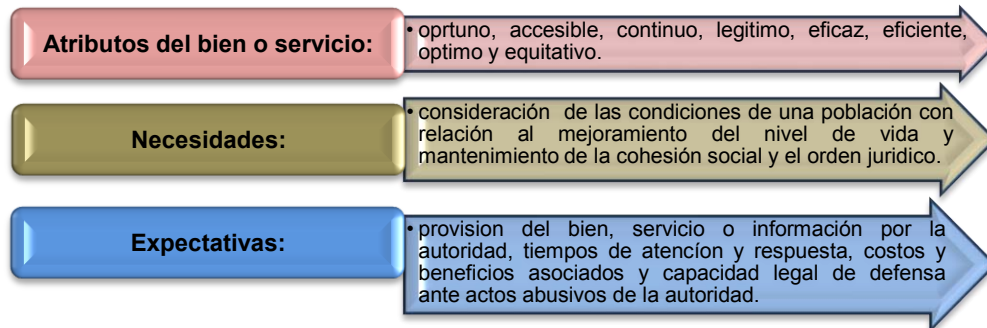
Esquema 12
Relación de la Administración Pública con la ciudadanía a través de:



Fuente: Elaboración propia, con base en: Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave, *Manual básico para la administración municipal*, Toluca México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2003, 4ª edición, p. 246

Pero para que esta relación tenga bien presente los aspectos de calidad tiene que considerar tres propiedades sustanciales:

Esquema 13
Propiedades Sustanciales de Calidad



Fuente: Elaboración propia, con base en: Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave, *Manual básico para la administración municipal*, Toluca México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2003, 4ª edición, p. 246

Así pues, la calidad como elemento modernizador debe tener dos vertientes, la primera es la técnica; engloba los conocimientos, técnicas, métodos y herramientas para la creación de un bien o proporcionar un servicio; el segundo es el interpersonal, implica una relación entre la estructura organizacional, el proceso y los resultados dentro de la relación proveedor–usuario, es decir, entre la administración pública local y el ciudadano.

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO Y EL ESTADO DE MÉXICO

Las etapas de reforma y modernización administrativa en México emprendieron con la iniciación de la llamada reducción del Estado, aunque no fue bien vista pues cada vez iba perdiendo legitimidad por su deficiente capacidad de responder a las nuevas tareas y demandas de la sociedad a consecuencia del crecimiento drástico poblacional, el desarrollo industrial-tecnológico, y demás impuestas por el desarrollo socioeconómico.

Los problemas surgidos al interior de la administración pública se encuentran en dos ámbitos importantes de acuerdo con Gustavo Quiroga, el primero es la estructura, relacionado con la división de trabajo, la especialización, la jerarquía, la coordinación, etc. El segundo en su funcionamiento, pues se tiene la necesidad de planear, organizar, dirigir, evaluar y controlar sus actividades. Pero al ser una organización como cualquier otra (privada, social o cultural), esta no puede perder el carácter político perteneciente al Estado, “ni el carácter social, que le confiere el estar al servicio de la sociedad”⁶³.

Hasta la fecha no hay sector de actividad en donde el Estado esté inmerso, esta razón ha hecho que la administración pública sea exorbitante, compleja, con un sistema burocrático, métodos y procedimientos anticuados, con duplicación de funciones, a causa de no contar con un plan u orden en el cual indicara como sería la correcta estructuración y funcionamiento, pues al mismo tiempo fue creada e implementada y al paso del tiempo va sufriendo cambios tratando de mejorar, por esta razón las “nuevas formas de organización crecieron a tal punto que de tres que existían en 1917, aumentaron a poco más de 900 en 1984”⁶⁴.

Para no perder los puntos de estudio, siendo los manuales administrativos, la estructuración, organización, reducción del aparato burocrático y profesionalización de los servidores públicos, se darán a conocer los cambios en

⁶³ Gustavo Quiroga Leos, op. cit. p. 11

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 15

alusión a estos temas. Es necesario recurrir a los autores como Alejandro Carrillo Castro⁶⁵, Gustavo Quiroga Leos⁶⁶, María del Carmen Pardo⁶⁷ y otros quienes exponen de manera clara y resumida acontecimientos del proceso reformador y modernizador que han transformado al gobierno mexicano, aclarándonos que los cambios y planificaciones no sólo se hacen en el espacio administrativo, sino también recaen en los ámbitos económico, político, social y cultural.

2.1.- ANTECEDENTES DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Al pasar de los años, en México se han afrontado diversos cambios, sobre todo en su administración pública, en los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), a causa de múltiples y diversos problemas, ocasionando lentitud en su actuar; se tiene la necesidad de buscar soluciones apoyadas por teorías, métodos, técnicas, mecanismos y herramientas utilizadas en diversos países sirviendo de ejemplo, así como también, creados e implementados en el país siendo de gran utilidad para mejorar los puntos críticos de las organizaciones gubernamentales.

Los cambios han sido ejecutados a través de reformas y modernizaciones administrativas, dos procesos que se siguen utilizando para fortalecer su desempeño en cuanto a estructura, organización, ofreciendo con calidad, eficiente y eficazmente los bienes y servicios a la ciudadanía. De esta manera será necesario recurrir a los autores antes citados, quienes describen una serie de sucesos, procesos y métodos utilizados en los avances de la administración pública, así como también en lo que concierne al contexto histórico de los manuales administrativos empleados junto con las dependencias técnico-normativas-administrativas en México, como punto de partida en las acciones correspondientes de esta investigación.

⁶⁵ Alejandro Carrillo Castro, segunda y tercera parte, op. cit., 233 pp.

⁶⁶ Gustavo Quiroga Leos, op. cit., 304 pp.

⁶⁷ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, 2da edición, México D.F, el Colegio de México, 2009, 445 pp.

2.1.1.- Proceso de Reforma Administrativa en México (1821-1965)

Dentro del aparato administrativo se llevaron a cabo las siguientes reformas, con el objetivo de ser eficiente y eficaz, presentándose de manera cronológica:

- I. *Reglamento de Gobierno*. Publicado en 1821, algunos de sus objetivos, fueron otorgar facultades a los ministros para proponer reformas y mejorar sus ministerios, así como también reunirse para acordar reformas generales coadyuvando en las técnicas, procedimientos, funciones y tareas que tenían a su cargo. Cabe señalar que las modificaciones al aparato administrativo iniciadas, fueron realizadas con base en disposiciones jurídicas, como por ejemplo la emisión de una nueva ley de secretarías.
- II. En 1836 se expidieron las *Siete Leyes Orgánicas Constitucionales*⁶⁸ y en 1891 se emitió un *decreto para el procedimiento de distribución de funciones en las secretarías de Estado*⁶⁹. Se empezó a tener un orden específico de cómo estaría regido el país, asignaron secretarías con sus respectivas funciones para tratar los diferentes asuntos de la sociedad.
- III. *Departamentos Administrativos*. Para 1917 y la puesta en marcha de la Constitución de ese año, se vislumbraron nuevos objetivos de carácter político, económico y social en la Administración Pública de México siendo “la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo

⁶⁸ Cuando el vicepresidente Valentín Gómez Farías tomo el mando al retirarse Antonio López de Santa Anna en el año de 1832 y el sexto Congreso ordinario se transformó en Congreso Constituyente, el cual formulo lo que vendrían hacer la Constitución fragmentada para dar termino a la Constitución de 1824. Estas 7 Leyes son las siguientes:

-1ra ley, hace referencia a los derechos y obligaciones de los ciudadanos, constando con apenas quince artículos.

- 2da ley que crea el Supremo Poder Conservador el cual podría anular como tal a los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), consta de veintitrés artículos.

-3ra, 4ta y 5ta ley habla de la estructuración y atribución de los tres poderes de la Unión

-6ta ley instaura la división del territorio nacional en Departamentos en lugar de Estados

-7ma ley sólo consto de 6 artículos, permitiendo al Congreso resolver la incertidumbre de la interpretación de las normas. Retomado de: Museo de las Constituciones, *Las siete leyes*, [en línea], México

URL: <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page5/page5.html>, [consulta: 21 de Marzo de 2015].

⁶⁹ Alejandro Carrillo Castro. Op. cit. p. 81

Federal del presente siglo, ya que creó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos”⁷⁰, detentando las funciones de otorgar los servicios públicos a la sociedad como las adquisiciones y los abastecimientos, llevando el registro administrativo-contable. Los departamentos asignados con funciones de modernización administrativa fueron: 1) el Departamento de Contraloría (1917 a 1934), 2) el Departamento del Presupuesto de la Federación (1928 a 1932) y 3) el Departamento del Distrito Federal (1928 a 1998), junto a estos departamentos se adhiere la oficina técnica fiscal y del presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- IV. *Comisiones de eficiencia.* Creadas en 1935, con base en las leyes de secretarías, encargadas de realizar cambios necesarios al interior de las secretarías, así como también, de controlar el aprovechamiento de los recursos.
- V. *Comisión Intersecretarial.* Instaurada en 1943 e integrada por los secretarios, subsecretarios de todas las dependencias y por un representante de la Procuraduría General de la República, dentro de sus funciones se le asignó el crear y ejecutar un plan para mejorar la organización de la Administración Pública, “a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.”⁷¹
- VI. *Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado.* Se crea en diciembre de 1946 iniciando con ella la instauración de las dependencias con carácter técnico-normativas, empezando con la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*, otorgándole “funciones de órgano central de Organización y Métodos”⁷² con la finalidad de coordinar las acciones, análisis y métodos de modernización administrativa para el mejoramiento administrativo de

⁷⁰ Ídem, p.80.

⁷¹ Íbid., p. 81

⁷² Ídem., p. 81

cada una de las dependencias de la administración pública. Trabajando en conjunto con la *Dirección de Técnica de Organización Administrativa* quien fungía como órgano operativo.

VII. Posteriormente se instituyen las *Unidades de Organización y Métodos (UOM)*. Las primeras fueron creadas en el periodo de 1950 a 1964, una de las primeras instituciones en tener una UOM, fue la antigua Secretaría de Patrimonio Nacional y posteriormente el Banco de México, creados con la finalidad de revisar permanentemente la estructura organizativa de las dependencias, poco a poco comenzaron a tener auge hasta tal punto que cada dependencia tuvo una; estas unidades se regían con dos objetivos fundamentales:

1. Servir de vinculación entre el órgano central de modernización administrativa, siendo la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, y las dependencias públicas en la ejecución de las prioridades de mejoramiento administrativo.

2. Analizar los problemas originados en la estructura de la organización de las dependencias públicas y los problemas derivados del flujo o proceso administrativo; así como del cambio de actitud y comportamiento de los servidores públicos, en el marco de la modernización administrativa.⁷³

VIII. Durante el sexenio 1958-1964 se le dieron facultades a la extinta *Secretaría de la Presidencia* para realizar las adecuaciones correspondientes en materia administrativa en el orden federal a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

IX. *Comisión de Administración Pública (CAP)*. Creada en 1965, establecida en el interior de la extinta Secretaría de la Presidencia, para iniciar y sistematizar “los esfuerzos de modernización administrativa con la intención de realizar en forma permanente la revisión y modificación de las estructuras administrativas del sector público”⁷⁴ con ayuda de

⁷³ Gustavo Quiroga Leos, op. cit. p. 73

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 17

fundamentos teórico-metodológicos, estrategias y mecanismos administrativos, se encargó de realizar un diagnóstico, del cual sobresalieron tres tipos de procedimientos a utilizar en la práctica, el más importante fue el último y habla de

...implementar un sistema permanente de modernización administrativa, es decir, una estructura administrativa metodológica e instrumentos administrativos, en el cual se revise constantemente la organización de la administración pública para hacerla compatible con la evolución de las tareas del Estado.⁷⁵

Posteriormente crea un análisis global de la administración pública y en 1967 lo presentó intitulándolo *Informe sobre las Reformas de la Administración Pública*; a la fecha es el paradigma de los diagnósticos y cuyos resultados fueron presentados a los superiores jerárquicos para tomar acciones en sus áreas correspondientes. Para enero de 1968 incorporó su *Secretariado Técnico*, con el objetivo de contar con un órgano operativo para promover y coordinar las funciones de reforma, tendiendo así una estable comunicación con los órganos públicos. Como resultado del trabajo de la Comisión...

...se realizaron estudios y proyectos de reforma en las áreas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles, del sector público, disposiciones jurídicas, que rigen la acción del Gobierno Federal y en otros sistemas administrativos cuyas funciones de apoyo o de administración de recursos, son comunes a todas las dependencias públicas⁷⁶.

Desde 1965 hasta hoy en día están establecidas las UOM, (claro está, con nombres y en niveles diferentes), introduciendo así las técnicas de la teoría de la organización y de la metodología de la investigación, utilizados en el sector privado para mejorar las dependencias públicas. Para 1971 ya contaban con su base legal reflejado en varios acuerdos, uno de ellos fue el "*Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas*

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 18

⁷⁶ Alejandro Carrillo Castro. *Op. cit.* p. 83

*administrativas del sector público federal*⁷⁷, en el cual se establecía a la extinta Secretaría de la Presidencia como responsable de fomentar y organizar la modernización administrativa, igualmente en el artículo 3 de tal acuerdo se estableció “la creación de las unidades de organización y métodos en forma obligatoria como mecanismo de modernización administrativa con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependen directamente del titular de cada dependencia”⁷⁸.

No hay que perder de vista a las UOM, pues como bien se sabe tienen la facultad de revisar, actualizar, corregir, divulgar y asesorar los manuales administrativos en cada una de las dependencias, por lo tanto es una más de las formas de modernización administrativa utilizados, pues mejoran el rendimiento, dota de eficiencia y eficacia en la organización y en los servidores públicos, es decir, su estructura. Siendo así una de las principales propuestas de modernización administrativa a implementar en el Ayuntamiento del Municipio de Chimalhuacán.

Este periodo considerado extenso, se resumió en los anteriores acontecimientos ya que sobresalen por ser de interés a esta presente investigación, señalan los indicios de ambos procesos —reforma y modernización administrativa— fungiendo como pauta para la evolución de la administración pública en México. Con la creación de los departamentos de Estado, la puesta en marcha de la Constitución de 1917, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, especialmente con las Unidades de Organización y Métodos, y la Comisión de Administración Pública se produjeron transformaciones sistemáticas al interior de la administración pública, estableciendo las funciones necesarias de cada organismo del poder ejecutivo fundamentado en diversas disciplinas para realizar modificaciones mediante la implantación de un sistema permanente de modernización administrativa, principalmente en la estructura orgánica y procedimientos de trabajo para las nuevas tareas del Estado —el control del

⁷⁷ Gustavo Quiroga Leos, op. cit. p. 75.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 76.

crecimiento poblacional-urbano, cuidado del medio ambiente, ordenamiento de territorio para el desarrollo sustentable, la descentralización y la planeación—.

2.1.2.- Programa de Reforma Administrativa en el Período (1970-1976)

En el periodo presidencial de Luis Echeverría, se presentaron propuestas para elevar la eficiencia del aparato administrativo llevando a cabo un programa de reforma, iniciado con el diagnóstico que realizó la CAP “con miras a caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la Administración Pública, en el que se señalaron los campos en los que se ha avanzado considerablemente, así como aquéllos en los que aún se requieren cambios fundamentales”⁷⁹.

Posteriormente la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, la cual sustituyó a la CAP y fue la encargada de elaborar el *Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*, el cual transformaría la estructura administrativa, funcionando como guía útil para las acciones posteriores; este programa se presentó como el Plan Global de Reforma.

**Esquema 14.
Plan Global de Reforma**



Elaboración propia, con base en Gustavo Quiroga Leos, Organización y métodos en la administración pública, México, Trillas, 2012, reimpresión. pp. 38 y 39.

⁷⁹ Alejandro Carrillo Castro, op. cit. p. 99.

En este esquema del plan global se resumen los once programas más prioritarios del sexenio, abarcando un proceso general de modernización

...que comprendía desde la implementación de la infraestructura de modernización administrativa hasta la racionalización de los sistemas de apoyo administrativo tales como: programación y presupuesto, contabilidad estadística recursos humanos, recursos materiales, y los propios sistemas de organización y métodos⁸⁰.

De los acontecimientos anteriores, surgen los principios de este programa de reforma y que en conjunto tuvo la finalidad de transformar íntegramente al sector público —integrarlo y articularlo— para la dirección del desarrollo social y económico, en esta etapa se pretendió llevar a cabo avances significativos pero al no contar con un programa formal de desarrollo nacional se presentaron problemas y conflictos derivados de las grandes dimensiones del aparato burocrático por contar con un gran número de entidades paraestatales, como la duplicación de funciones.

2.1.3.- Período (1976-1982).

Durante el periodo de José López Portillo, la evolución del proceso de reforma administrativa se notó aún más, iniciando con un aspecto importante; la derogación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado sustituyéndose por la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976*.

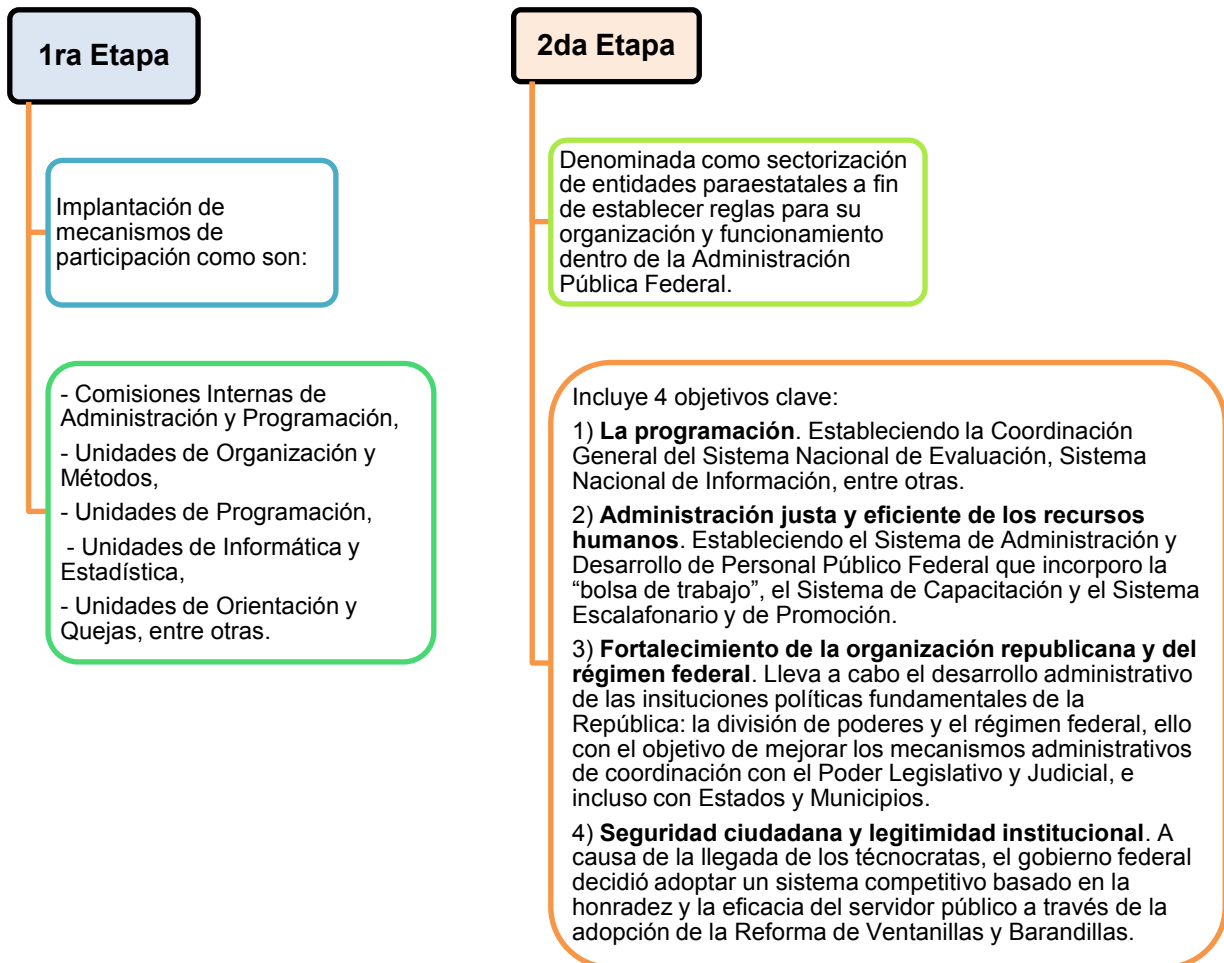
Consecutivamente se inició con otros programas de reforma, una política y otra administrativa; la primera está reflejada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la segunda “otorgaba prioridad al establecimiento de la sectorización para facilitar la puesta en práctica de un sistema nacional de planeación consolidándolo de 1982 a la fecha”⁸¹. Este último programa de reforma administrativa mencionado se dividió en dos etapas, dando

⁸⁰ Gustavo Quiroga Leos, op. cit. p. 38.

⁸¹ *Ibíd.*, p. 36

resultados positivos en el mejoramiento del actuar gubernamental, trascendiendo en los sexenios siguientes.

Esquema 15. Etapas del Proceso de Reforma Administrativa (1976-1982).



Elaboración propia, con base en: Nallely Acalco Sánchez, *Modernización administrativa a través del elemento humano en la Delegación Cuauhtémoc 2009-2011*, [formato PDF] Tesis que para obtener el título de licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Administración Pública), México, FCPyS/UNAM, Enero 2013, pp. 40 y 41, [consulta: 21 de marzo de 2015].

Estas etapas muestran como fue el proceso de la reforma administrativa aplicada en este periodo donde hubo un incremento de empresas, organismos, comisiones y fideicomisos; de las 354 existentes pasaron a 1155, esto sucedió por la idea de tener cambios a nivel central, estas organizaciones coadyuvarían con las funciones que tenían a cargo las secretarías de Estado. Acto seguido se crea

la *Secretaría de Programación y Presupuesto*, recobrando la idea de la planeación integral.

Etapa que presenta mayor apogeo del proceso de reforma administrativa. Mediante la sectorización de las entidades paraestatales se precisaron las responsabilidades sectoriales a ciertas dependencias centralizadas confiándoles la planeación y ejecución de las políticas de las mismas de acuerdo a sus funciones afines, estableció también una coordinación programática; mediante la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se hizo la unificación de las normas aplicables para la administración pública centralizada y paraestatal. Para dar mayor sustento a la reforma se promulgaron otros ordenamientos —los más considerables fueron de presupuesto, contabilidad, gasto público, deuda pública, obra pública y almacenes de la administración pública federal—. La dependencia responsable de institucionalizar la planeación, programación y presupuestación fue la Secretaría de Programación y Presupuesto dando como resultado la instauración en toda la administración pública federal del método de presupuesto por programas y se generó la idea de la planeación nacional, sectorial y regional.

2.2.- Antecedentes del Proceso de Modernización Administrativa en México (1982-1988)

Para el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid se dio fin con las reformas administrativas para dar paso a un nuevo proceso, a través de programas de modernización administrativa tanto al interior como al exterior del aparato administrativo, decisión que fue apropiada por la situación en la que se encontraba el país económica y financieramente a causa de la crisis de 1982, por tal razón se pusieron en marcha diversas medidas y estrategias modernizando el quehacer gubernamental.

“La austeridad, la reforma administrativa y la renovación moral constituyeron los tres grandes ejes de la gestión pública, para la transformación estructural del Estado”⁸²; las medidas relevantes realizadas en este periodo fueron las siguientes:

- 1) *Secretaría de la Contraloría General de la Federación*. Instituida a finales de 1982 con el propósito de tener una administración pública que actuara de manera honesta y transparente, “así como de sistematizar y unificar las funciones de control y seguimiento administrativo”⁸³. Las atribuciones contemplaban el control e inspección del gasto público y el registro de declaración de bienes patrimoniales de los servidores públicos.
- 2) *Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Estas reformas entraron en vigor el 10 de enero de 1983 sentando las bases de la reestructuración con objetivos a fortalecer como:
 - a) Integrar y eficientar el sistema de control de las dependencias y entidades, vigilando el funcionamiento y operación de las unidades de control; b) Establecer un servicio público de carrera en el que de manera sistemática se seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione al personal al servicio del Estado; c) Dar transparencia al ejercicio de la función pública a cargo de los funcionarios y empleados; y d) Reforzar el esquema sectorial, como criterio integrador de la organización de la administración pública.⁸⁴
- 3) A partir de 1983 la evolución de la administración pública se orientó en la planeación nacional, sectorial, regional e institucional, debido a la aprobación de un nuevo orden normativo, reformando los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución, posteriormente se emitió la *Ley de Planeación*, consolidando el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, contando con la participación de todos los grupos sociales del país y de los tres órdenes de gobierno.
- 4) *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*. Fue publicado el 31 de mayo de 1983; el propósito de este plan se enmarcó en cuatro ideales primordiales:

⁸² ISSSTE Jure, *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*. [en línea], Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/8.htm?s=iste>, [consulta: 21 de marzo de 2015].

⁸³ Ídem

⁸⁴ Ídem

I) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; II) Vencer la crisis; III) Recuperar la capacidad de crecimiento e IV) Iniciar los cambios cualitativos requeridos en el país en relación con las estructuras económicas, políticas y sociales, de igual forma presenta dos estrategias orientadas al cambio social:

a) La reordenación económica y b) El cambio estructural; estas estrategias serían ejecutadas a través de políticas divididas en cuatro ámbitos, económica, social, sectorial y regional.

5) *Programa Nacional de Simplificación Administrativa*. Tuvo el propósito de descentralizar, agilizar, desvanecer y reducir la burocracia, eliminar las excesivas reglas, controles, trámites innecesarios y proporcionar procedimientos fluidos y flexibles que afligían a la administración pública. El programa cuenta con una estrategia compuesta por tres dimensiones:

- I. Los trámites que los ciudadanos y organizaciones efectúan con la Administración Pública.
- II. Los aspectos de administración y aplicación de los recursos, medios e instrumentos asignados a las dependencias y entidades, para tener la capacidad de cumplir sus funciones y las relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales dando lugar a la prestación de un servicio público.
- III. Las acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas, para eliminar instancias y niveles innecesarios”⁸⁵.

6) *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. Publicada el 14 de mayo de 1986, la cual presenta la autonomía de la gestión de estas entidades, teniendo como objeto “regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.”⁸⁶

⁸⁵ Gustavo Quiroga Leos, op. cit. p. 65-66.

⁸⁶ Ley Federal de las Entidades paraestatales, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de mayo de 1986, art. 1, [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110.pdf>, [consulta: 21 de marzo de 2015].

A raíz del progreso que había obtenido la administración pública en México a través de la aplicación de reformas administrativas se comenzó a formular nuevas acciones para fortalecer y definir el funcionamiento del gobierno adaptándose al periodo por el cual se encontraba el país en ese entonces, pues a pesar de la crisis de 1982 se comenzó un proceso modernizador, al interior de la administración pública y en todo el país.

Para la reestructuración del Estado se constituyeron tres grandes ejes —la austeridad, la reforma administrativa y la renovación moral— para regular el desarrollo económico y social; se implementó una importante contracción en el gasto público, razón por la cual ocurrió una reducción de las estructuras administrativas replanteando las funciones más esenciales con orientación a la regulación y control de la administración pública, y mediante el proceso de privatización de empresas públicas decidió retirarse de las actividades industriales y comerciales, dicho proceso coadyuvo al mejoramiento de las finanzas públicas abriendo la brecha para conceder mayor participación a los distintos sectores de la sociedad en el desarrollo del país.

Así también, al otorgar mayor participación de la sociedad hubo la necesidad de garantizar una administración más honesta, eficiente y transparente, estableciendo sistemas y mecanismos para que la ciudadanía pueda expresar sus quejas, denuncias, dudas, sugerencias y reconocimiento acerca de la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

2.2.1.- Modernización Administrativa en el periodo (1988-1994)

A la llegada del presidente Carlos Salinas de Gortari al poder se empezaron a realizar cambios con la llamada modernización de México, buscando un progreso en el aparato administrativo y en cada uno de los sectores de la población para producir riquezas y bienestar social. Las acciones para dicho progreso fueron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), donde el proceso de modernización se sustentó en tres acuerdos: 1) Ampliación de la vida democrática;

2) Recuperación económica con estabilidad de precios y 3) Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Un periodo significativo, ya que la participación de la sociedad cada vez resaltaba más por medio de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), estrechando el lazo entre Estado-Sociedad. Del mismo modo se elaboró el *Programa Nacional para la Modernización de las Empresas 1990-1994*, con el propósito de avalar la autonomía e incrementar la eficiencia de las entidades paraestatales. También con el apoyo de coordinación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se implementó el *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal de 1989-1994*, el cual contaba con las siguientes líneas de acción:

1. Desconcentración y descentralización: Incluyó acciones de descentralización y fortalecimiento a oficinas regionales que las dependencias y entidades requerían para el buen desempeño de sus funciones.
2. Desregulación administrativa: Revisó las normas y disposiciones vigentes en ese entonces, a fin de eliminar o disminuir los requisitos.
3. Agilización de trámites: El acortar tiempo de revisión, autorización, suprimir instancias necesarias y aumentar la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procedimientos se consideró elemento central.
4. Modernización integral de los sistemas de atención al público: Incluyó acciones para aumentar la calidad de respuesta en atención al público⁸⁷.

Los hechos mencionados fueron realizados con el objetivo de responder con exactitud los desafíos y demandas de la sociedad y el cambio, además se busco fortalecer la relación entre gobierno-sociedad, mediante programas y creación de organizaciones no gubernamentales. También se constituyeron órganos con autonomía de gestión para realizar funciones específicas teniendo eficiencia y eficacia en cada una de sus acciones correspondientes.

⁸⁷ Nallely Acalco Sánchez, op. cit. p.43.

2.2.2.- Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP, 1995-2000)

A pesar de los innumerables cambios por los que pasó la administración pública mexicana siguen habiendo ineficiencias para resolver las demandas de la ciudadanía; para aminorarlas, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León llevo a cabo el *Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)*, el cual tiene indicios gerencialistas pues adopta el termino de *calidad* en los servicios públicos.

Los objetivos del PROPAM eran el desarrollo y mejoramiento de la estructura, la organización, los métodos, las herramientas, el proceso administrativo y la modificación del marco normativo, para acelerar las modificaciones necesarias en las instituciones y dependencias del sector público.

José Juan Sánchez, menciona que el programa fue llevado a cabo mediante dos etapas primordiales: 1) planeación estratégica y enfoque de calidad y 2) reingeniería de procesos o bien conocida como mejoramiento de procesos; al aplicarse este programa dio por terminado de cierta manera las anteriores formas de modernización administrativa, significando una ruptura administrativa yaqué dio paso a la introducción sistemática de “técnicas gerenciales privadas con orientación a la satisfacción del cliente, conceptos como misión y visión estratégica, la construcción de estándares de servicio, así como de indicadores de desempeño”⁸⁸.

Este programa se apoya fundamentalmente por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y cuatro subprogramas⁸⁹: I) *Participación y atención ciudadana*:

⁸⁸ José Juan Sánchez González, *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana*, [en línea] pp. 105, México, Gestión y política pública, volumen XVIII, numero I, I semestre 2009, Dirección URL: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.XVIII_No.I_1ersem/03_Jose_Juan_Sanchez.pdf, [consulta: 22 de marzo 2015].

⁸⁹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diario-o.com/dof/1996/05/28/secodam_28may96.htm, [consulta: 22 de marzo 2015].

proponía establecer la participación de la ciudadanía en relación a las actividades institucionales públicas y así retribuirles con un servicio y atención eficiente, eficaz, oportuna, precisa y satisfactoria.

II) *Descentralización y/o desconcentración administrativa*: para promover el desarrollo de los diversos sectores de la población y descentralizar la economía; tener una mejora de los servicios públicos y realizar una reducción de los gastos desmesurados del aparato burocrático, se desarrolló la idea de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades fortaleciendo así el Pacto Federal.

III) *Medición y Evaluación de la Gestión Pública*: este subprograma pretendía reforzar las medidas y mecanismos de rendición de cuentas a partir del desarrollo de esquemas modernos que admitieran medir y evaluar el desempeño de los resultados obtenidos por los sistemas integrales de control, permitiendo a los administradores públicos tener mayor flexibilidad en sus funciones, tareas y operaciones, garantizando los principios de honestidad y transparencia al utilizar los recursos públicos, detectando de una manera más sencilla cualquier acción de corrupción.

IV) *Dignificación, profesionalización y ética pública del servidor público*: buscaba contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública asegurando una apropiada selección, mejoramiento continuo, profesionalización y un retiro apropiado para los funcionarios y servidores públicos, así como también fomentar en ellos una cultura con valores éticos de honestidad, honradez, eficiencia, dignidad a la hora de ofrecer los servicios públicos previamente con principios de probidad y responsabilidad.

En general, el PROMAP buscaba ofrecer y proveer de servicios básicos necesarios a toda la población, consolidar la infraestructura requerida interviniendo en su diseño, construcción y mantenimiento, promover e incentivar la inversión nacional y extranjera en las diversas actividades económicas para la generación de empleos. En definitiva el tema de la modernización administrativa trasciende a

consecuencia del constante reclamo y exigencia de la sociedad, por ello es menester replantear continuamente la actuación gubernamental por su gran importancia que radica en beneficiar de bienes y servicios públicos de manera eficiente, eficaz, transparente, oportuno y con calidad.

2.3.- ADAPTACIÓN DE UNA NUEVA PROPUESTA ADMINISTRATIVA GUBERNAMENTAL: LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

En este periodo se adopta un concepto moderno que transformo el sentido de la administración pública con la finalidad de orientar cada una de sus funciones al usuario, cliente o bien ciudadano con base en la administración privada, la Nueva Gerencia Pública, es un paradigma dentro del quehacer gubernamental, que para Omar Guerrero

....constituye una visión privada de lo público que ha brotado de una tradición diversa a la establecida por Frederick Taylor (1911), Henri Fayol (1931), Oliver Sheldon (1986), y Chester Barnard (1975), mundialmente conocida como *Movimiento del Manejo Científico*. Sólo está familiarizado con el pensamiento de Peter Drucker (1986; 1969) hoy en día uno de los tratadistas más reconocidos de la administración de los negocios privados⁹⁰.

Este concepto originalmente nació de la economía, puntualmente del pensamiento económico neoclásico y del *public chice estadounidense*, y que no por llevar el vocablo publico este vinculado con tal concepto, pues prácticamente su objetivo está encaminado a la privatización del Estado.

...unque lleva por nombre la voz *gerencia*, no es ella en el sentido clásico su fundamento, sino la noción de *mercado*, al cual propone como modelo sustituto del esquema “burocrático” del Estado. Aquí tienen su origen las

⁹⁰ Omar Guerrero Orozco, “*Nueva Gerencia Pública: ¿gobierno sin política?*”, Revista Venezolana de Gerencia, julio-septiembre, año/vol. 8, número 023. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, 2003 p. 3981.

propuestas a favor de: 1) Establecer mercados intra-gubernamentales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano; 2) Desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos e 3) Introducir el “espíritu empresarial” en el gobierno⁹¹.

Retomando el significado de gerencia pública pero con una visión más aplicable a las tareas de la administración pública en México, en el sexenio de Vicente Fox Quesada la modernización administrativa tuvo un cambio drástico, al igual que en el de Ernesto Zedillo, se empezó a retomar la idea gerencialista, con mayor trascendencia tendente a la innovación, con la finalidad de que el gobierno tuviese mayor capacidad de gobernabilidad y resolver eficiente y eficazmente los problemas de la sociedad teniendo como base la mejora continua, sin embargo, solo existieron elementos de coordinación y no hubo notables hechos en el ámbito de modernización administrativa en lo correspondiente a estructura, organización y métodos.

Sólo se realizaron programas y acciones de gobierno materializados en el *Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental*, así mismo, se implementó “la *Agenda de Buen Gobierno (2000- 2006)* basada en seis ejes rectores: Un gobierno honesto y transparente; 2. Un gobierno profesional; 3. Un gobierno de calidad; 4. Un gobierno digital; 5. Un gobierno con mejora regulatoria y 6. Un gobierno que costara menos”⁹². En ese mismo sexenio la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo paso a ser nombrada como Secretaría de la Función Pública que al parecer contaba con las mismas funciones y sin tener modificación alguna en cuanto a su actuar.

Cabe señalar que los manuales administrativos tuvieron relevancia en este sexenio pues en el año 2003 se hace mención respecto a su uso en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) conforme al artículo 19° que a la letra dice:

⁹¹ Idem, p. 381.

⁹² Nallely Acalco Sánchez, op. cit. p.44.

El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determinen la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas⁹³.

En el sexenio de Felipe Calderón disminuyeron relevantemente las acciones de modernización administrativa, con el implemento de la Nueva Gerencia Pública en el sexenio anterior los objetivos fueron vislumbrados hacia los aspectos económicos, políticos y seguridad, mientras en él de Calderón se enfocó en último, la seguridad; dentro del Plan Nacional de Desarrollo de 2007-2012, se puede rescatar uno de los ejes rectores, el cual se refiere a “Estado de derecho y seguridad; en este eje se incluye un apartado de *Confianza en las instituciones públicas*, en el cual se establecen varias estrategias para aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno”⁹⁴. Por lo cual una de las partes de este eje habla sobre la transparencia de los procesos de operación, de los servicios otorgados a la sociedad y de la divulgación de la información pública, en los tres órdenes de gobierno, el cual concluyó con la creación del Programa de

⁹³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, [en línea], México, Dirección URL: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/2.%20LOAPF.pdf>, [consulta: 22 de marzo 2015].

⁹⁴ María del Carmen Pardo, *La propuesta de Modernización Administrativa en México: entre la tradición y el cambio*, [en línea], URL: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/IR8TRM8FXG8VS2VNH9S6FPE_DIDKLE.pdf, [consulta: 26 de marzo 2014]. p 405 y 406.

Transparencia y Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal favoreciendo aún más la participación ciudadana.

En el actual sexenio de Enrique Peña Nieto, se observa que las acciones de modernización en los dos primeros años se han encaminado hacia el buen funcionamiento de las instituciones, como es el caso de la puesta en marcha del decreto de austeridad que “establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y para el uso de las tecnologías en favor del gasto público”⁹⁵, reduciendo así el 5% en los gastos en servicios personales, el sueldo para los mandos medios y superiores, razón por la cual, cada dependencia deberá efectuar un diagnóstico para realizar una reingeniería institucional, revisar también los manuales de procedimientos de cada dependencia, consiguiendo desechar, combinar o crear nuevos a fin de simplificar procesos y eliminar funciones de áreas o dependencias que tengan duplicación de funciones.

En estos tres resumidos periodos con la llegada de la nueva gerencia pública podemos vislumbrar que el proceso de modernización sufrió un breve estancamiento debido al rumbo que esta nueva idea de gestionar las funciones de la administración pública giraban en torno a la idea neoliberalista del mercado donde los ciudadanos eran vistos como clientes; más aún, esta idea fue cambiando de perspectiva con las adecuaciones y nuevas propuestas de cambiar aspectos necesarios dentro del gobierno, volviendo a retomar su curso el proceso modernizador sigue rindiendo frutos con las nuevas reformas que a la fecha se han implementado.

⁹⁵ Alberto Morales (11 diciembre, 2012). *Peña Nieto firma decreto de austeridad*, Diario El Universal, México, Nación [en línea], URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/202575.html> [consulta: 23 de marzo de 2015].

2.4.- MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL, ESTUDIO DE CASO: ESTADO DE MÉXICO

A lo largo de la consolidación de México como un sistema republicano y federal han ocurrido innumerables sucesos en cuanto a la instauración de los gobiernos estatales, teniendo como antecedente la Conquista de los Españoles, la instauración de la Nueva España, la Independencia de México y la Revolución Mexicana y que gracias a los esfuerzos de personajes lucidos marcaron la pauta para una transformación y un desarrollo vislumbrado hacia gobiernos que respondieran a las necesidades de sus propios Estados teniendo como respaldos marcos constitucionales, jurídicos y reglamentarios, todo esto requirió un extenso y lento proceso de construcción para que el país estuviese actualmente conformado y delimitado por los 31 Estados y 1 Distrito Federal con características propias y sobre todo sigan en procesos de modernización en su administración pública para estar a la vanguardia para cumplir todas sus expectativas frente a los problemas tanto internos como externos.

En los indicios de la conformación de los estados de la República Mexicana se encuentran como primeros antecedentes de transformación la iniciación de la independencia, esto ocurrido el 6 de noviembre de 1813 en la ciudad de Chilpancingo, donde se expidió el "*Acta solemne de declaración de independencia de América Septentrional*"⁹⁶ con ella se proponía dar a conocer la independencia por otras naciones extranjeras para el año siguiente. Posteriormente, hubieron aspectos que denotaban modernidad y cambio pues con la puesta en marcha del decreto *Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* emitido el 22 de octubre de ese mismo año en Apatzingán, el territorio de México en ese entonces fue integrado por provincias siendo las siguientes: "México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan (esta provincia se constituía en el territorio

⁹⁶ Jorge Reyes Pastrana, *El Poder Público del Estado de México Reseña cronológica de la Administración Pública contemporánea, 1910-2010*, Estado de México, Secretaría de Educación, CEAPE-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012, 1ra edición [en línea], URL:

http://ceape.edomex.gob.mx/sites/ceape.edomex.gob.mx/files/ET2_Rese%C3%B1a%20cronol%C3%B3gica%201910.pdf, [consulta: 24 de marzo 2015]. p. 25.

que hoy ocupa el Estado de Guerrero), Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y nuevo Reino de León”⁹⁷. Tales provincias no podían tener separación alguna y menos de su gobierno pues “conformaban el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano”⁹⁸.

De ahí en adelante se llevó un intenso proceso reformador para que el país estuviera integrado de la forma que anteriormente se mencionó; cabe destacar que durante ese lapso de tiempo los cambios sufridos en los Estados acataban lo que el gobierno federal proponía, estableciendo acciones similares para su conformación y organización. Todo ello se llevaba a cabo mediante decretos que tocaban aspectos importantes del gobierno y la propia composición como Estados, así como de diversas tareas, funciones y obligaciones que tenía encomendada su administración pública y sus servidores públicos.

Tomando lo anterior como referencia de la conformación de México y la instauración de los Estados y sus gobiernos a través de los procesos de reforma y modernización administrativa, esta investigación corresponde analizar al Estado de México pues de los municipios que lo componen, Chimalhuacán es uno de ellos, por eso la importancia de saber lo que aconteció en cuestiones de modernización administrativa, pues es parteaguas de lo ocurrido en la vida del municipio.

2.4.1.- EL ESTADO DE MÉXICO

2.4.1.1- Características

El Estado de México es uno de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, localizado en el centro del territorio nacional, colinda al norte con los Estados de Querétaro e Hidalgo; al sur con Guerrero y Morelos; al este con

⁹⁷ *Ibíd.*, p. 26

⁹⁸ *Ídem.*

Puebla y Tlaxcala; y al oeste con Guerrero y Michoacán, así como con el Distrito Federal, al que rodea al norte, este y oeste.

Cuenta con una extensión territorial de 22,499.95 km², representando el 1.09% del territorio del país posicionándose en el lugar 25 en extensión territorial, con respecto a los demás Estados. Así mismo, está conformado con 125 municipios de diversa tipología clasificados en 16 regiones.

La palabra México proviene del náhuatl:

...*metztli*, que significa luna; *xictli*, ombligo o centro; *co*, lugar. Tanto en sentido literal como metafórico quiere decir *en el ombligo de la luna*; o dicho de otra manera: *en el centro del lago de la luna*. Esta denominación es porque el contorno de los antiguos lagos que ocupaban la cuenca de México, se parecía a la figura de un conejo, similar a la silueta que forman las manchas lunares vistas desde la tierra. Y como la gran ciudad de Tenochtitlán estaba en el centro de estos lagos, simbólicamente se ubicaba también en el *ombligo* del conejo de la luna⁹⁹.

2.4.2.- Antecedentes del Proceso Reformador Administrativo en el Estado de México

Desde su fundación en 1786 se vieron los primeros aspectos que iniciarían las transformaciones en el territorio mexicano, al establecer España un sistema administrativo conocido como intendencias, en ese entonces el Estado de México fue la primera en establecerse con el nombre de "Intendencia General de Ejército y Provincias de México", con capital en la Ciudad de México"¹⁰⁰.

Posteriormente en la época colonia exactamente en el año de 1548, el territorio recibió el nombre de *Provincia de México* integrado por cinco de las 23 provincias

⁹⁹ El clima de club planeta, *Origen y fundación del Estado de México*, México, 2015, [en línea], URL: http://www.elclima.com.mx/origen_y_fundacion_del_estado_de_mexico.htm, [consulta: 27 de marzo 2015].

¹⁰⁰ Ídem.

que existían en ese entonces. Finalmente, el 2 de marzo de 1824 (fecha reconocida oficialmente) se establece y se denomina como Estado de México.

En el año de 1827 se empezó a elegir al primer gobierno constitucional del Estado, quedando electo Lorenzo de Zavala, iniciando con el proceso reformador para darle sentido y rumbo al gobierno estatal con la publicación de leyes y decretos para que la administración pública comenzara a tener un desempeño favorable en pro de los mexicanos y no de los españoles. También se empezó a estructurar su organización administrativa pues al interior de la Secretaria de Gobierno se instauró la Oficialía Mayor y los departamentos de Gobierno, Hacienda y Justicia.

Para el periodo (1846-1853), la administración pública del Estado de México durante la segunda república federal introdujeron una serie de reformas administrativas que alentarían al cambio a pesar de estar sumergidos en una crisis por estar a pie de lucha contra Estados Unidos, a consecuencia de ello, se implementó un plan anti-crisis similar a los de hoy día pues el gobierno ordenó una reducción en los sueldos de los servidores públicos y demás personal al 3%. Así también, se institucionalizó el Periódico Oficial del Estado.

Otro hecho importante se dio en el año de 1868, pues la estructura administrativa del Estado fue rediseñada con la finalidad de combatir los problemas más significativos de ese entonces, se realizaron diversas obras públicas para brindar mejores servicios de educación y salud, la participación ciudadana fue permitida en los órdenes de gobierno y se expidió la *Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado* estableciendo que...

...en cada distrito de los que se divide o divide el Estado habrá un funcionario con el título de jefe político, a cuyo cargo inmediato estará la Administración Pública; que los jefes políticos estarán a las ordenes inmediatas y directas del

Gobierno, siendo los órganos naturales de comunicación entre éste y las demás autoridades y ciudadanos que están a su cargo...¹⁰¹

A partir de ese año la administración pública del Estado de México sufrió cambios positivos, producto de las diferentes relaciones mantenidas con los demás gobiernos estatales y con el orden federal que permitieron dar continuidad con los planes de gobierno —en cuanto a la estabilidad política, las facultades otorgadas al poder ejecutivo que antes estaban a cargo del Congreso; del desarrollo económico que permitían un incremento favorable de los recursos y de la estructura administrativa del gobierno—. Para finales del año 1904 el gobierno del Estado de México siguió con el proceso de institucionalización que se había forjado durante el gobierno del ex presidente José Vicente Villada, siguiendo la administración pública adoptando un sinnúmero de mejoras y reformas hasta la total instauración de la administración pública a partir de la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917 reformando la del 5 de febrero de 1857 y que marca la línea divisora, dando comienzo a los procesos de modernización administrativa en general.

Durante los años mencionados quizá no se lograron muchos avances por la reciente consolidación del Estado, aun así fijan las bases necesarias con el respaldo de la Constitución, para instaurar el proceso de reforma administrativa, consolidando una estructura orgánica a fin de satisfacer las necesidades de esa época.

2.4.3.- Periodos de Modernización Administrativa en el Estado de México

La modernización administrativa del Estado de México se consolidó básicamente, a partir del periodo de gobierno del profesor Carlos Hank González, quien promovió el proceso modernizador tanto en la administración pública, como del propio Estado, dando paso a la modificación en los diferentes ámbitos, áreas y

¹⁰¹ Jorge Reyes Pastrana, *El Poder Público del Estado de México, Reseña cronológica de la Administración Pública, 1810-1910*, Estado de México, Secretaría de Educación, CEAPE-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012, 1ra edición [formato pdf], [consulta: 27 de marzo 2015]. p. 374.

funciones de su gobierno, así como también se fomentó la creación de empleos, infraestructura, y actividades deportivas y culturales.

Una de las primeras acciones para promover la eficiencia al brindar bienes y servicios públicos, fue la realización de exámenes psicotécnicos a los servidores públicos responsables de la atención a la ciudadanía con la finalidad de descubrir sus aptitudes, capacidades, intereses y vocaciones para que a través del análisis de puestos seleccionen a los más aptos para ocupar los cargos acorde a su perfil provocando una mayor adaptación, un progreso personal y sobre todo una mejora en la administración, así mismo se llevaron a cabo seminarios, cursos y talleres para jefes de departamento, área y de sección. Consecuentemente se realizó una *reestructuración de las dependencias de la administración pública estatal*

...concretamente en la Secretaría General de Gobierno, dando lugar a la formación de nuevas direcciones y departamentos. Entre las primeras: la Dirección de Promoción Industrial, Comercial y Artesanal; la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas; la Dirección de Seguridad Pública y tránsito. Entre los segundos: se creó el Departamento de Compras, adscrito a la Oficialía Mayor, integrado a esta dependencia con el Departamento Jurídico Consultivo; el Departamento de Personal; los departamentos de Archivo y Gaceta y el Departamento de Correspondencia¹⁰².

En relación a los manuales administrativos, durante el proceso modernizador por el que trascurría el Estado, se empezaron a crear y desarrollar tanto de organización como de procedimientos, para 1973 se terminaron de realizar los *manuales de organización para todas las direcciones del Gobierno apoyado por el Departamento de Organización y Métodos*, y posteriormente concluir con los de las demás dependencias y organismos públicos del Gobierno.

En 1975 se llevaron a cabo dos seminarios referentes al gobierno municipal obteniendo como producto el *Manual de Administración Municipal*, que serviría como guía para otros Estados. Para 1984 se expidieron dos Reglamentos

¹⁰² Jorge Reyes Pastrana, *El Poder Público del Estado de México, Reseña cronológica de la Administración Pública Contemporánea, 1910-2010*, op. cit., [consulta: 15 de abril 2015]. p. 298.

Internos, tanto de la Secretaría de Fianzas como de la Secretaría de Administración, ésta última conformada por las Direcciones de desarrollo, administración de personal, recursos materiales, del sistema Estatal de informática, de organización y de documentación, entre sus atribuciones consideraba: 1) proponer medidas administrativas, para el mejor funcionamiento tanto de la propia secretaria como de las demás dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del gobierno; 2) Crear y proponer manuales de organización general y de procedimientos, de servicios al público y demás que sean indispensables para las actividades del día a día. También “formular, evaluar, y en su caso implantar los estudios y proyectos administrativos que apoyen a la instrumentación y desarrollo de los programas de modernización administrativa en las dependencias de la administración pública Estatal”¹⁰³.

Para 1990 esta misma secretaría de administración llevo a cabo la implementación del *Programa Estatal para la Modernización de la Administración de Documentos 1990-1993*; este programa pretendió modernizar específicamente el sistema estatal de documentación, así como a sus unidades documentales; incluyo una serie de guías técnicas y manuales de organización para que la generación de documentos mecanográficos y publicaciones oficiales se unificaran.

En septiembre de 1995 siguiendo en las aras de una cultura de modernización para el mejoramiento de la administración pública se emitió el *Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-1999*, su objetivo fue la articulación y comunicación, aumentar y acoplar los trabajos, proyectos, planes y programas que hasta entonces se habían realizado

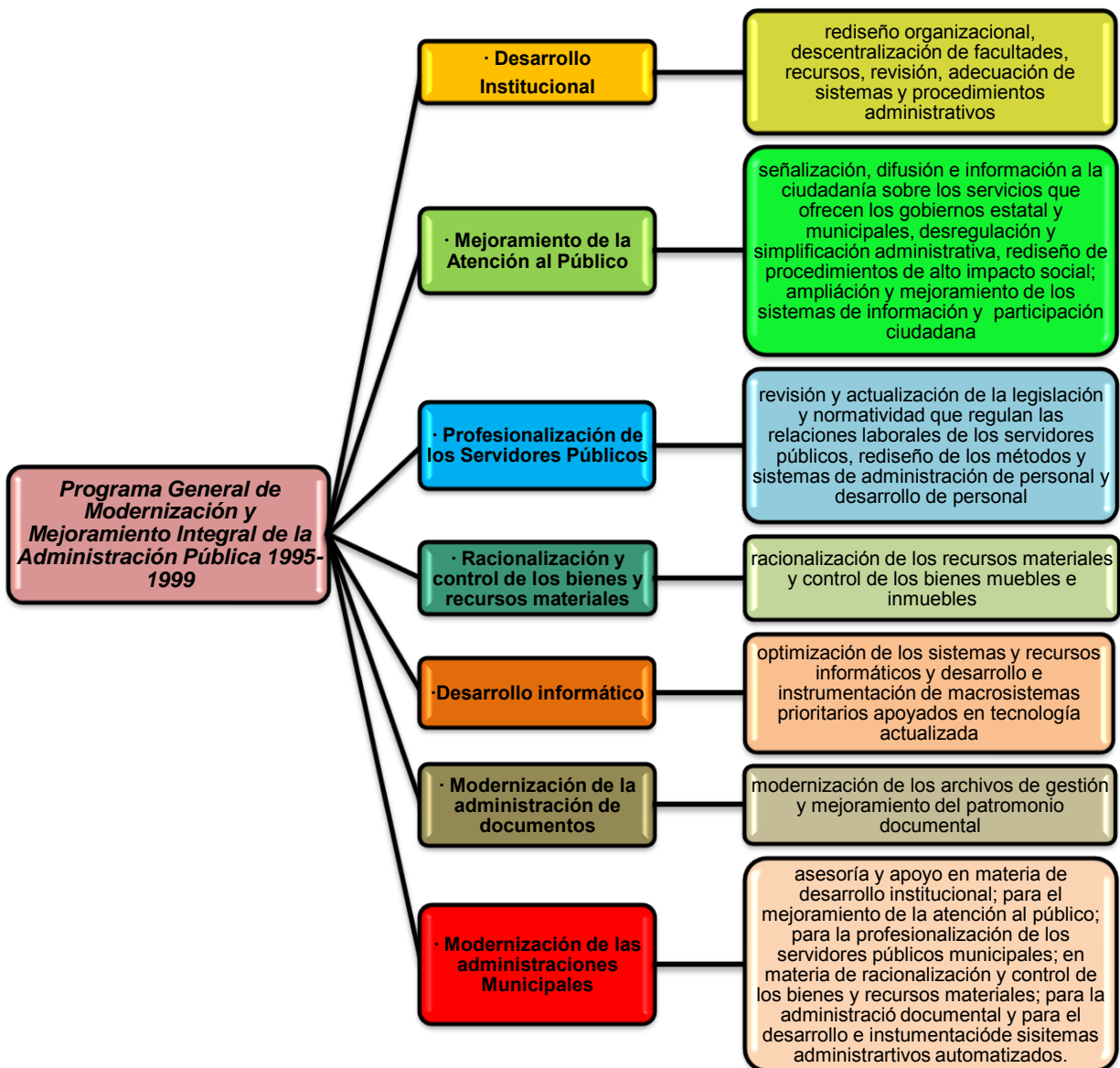
...con base en la racionalización de la organización administrativa, en la intensificación de acciones de simplificación de sistemas, de procedimientos administrativos, de mejoramiento de la atención a la ciudadanía y en la promoción de la eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental”¹⁰⁴.

¹⁰³ Ibídem, p. 386

¹⁰⁴ Ibídem, p. 494 y 495

Este programa contenía los siguientes lineamientos:

Esquema 16 Programa General de Modernización 1995-1999



Elaboración propia, con base en: Jorge Reyes Pastrana, *El Poder Público del Estado de México, Reseña cronológica de la Administración Pública Contemporánea, 1910-2010*, Estado de México, Secretaría de Educación, CEAPE-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012, 1ra edición [formato pdf], [consulta: 20 de abril 2015]. p. 495.

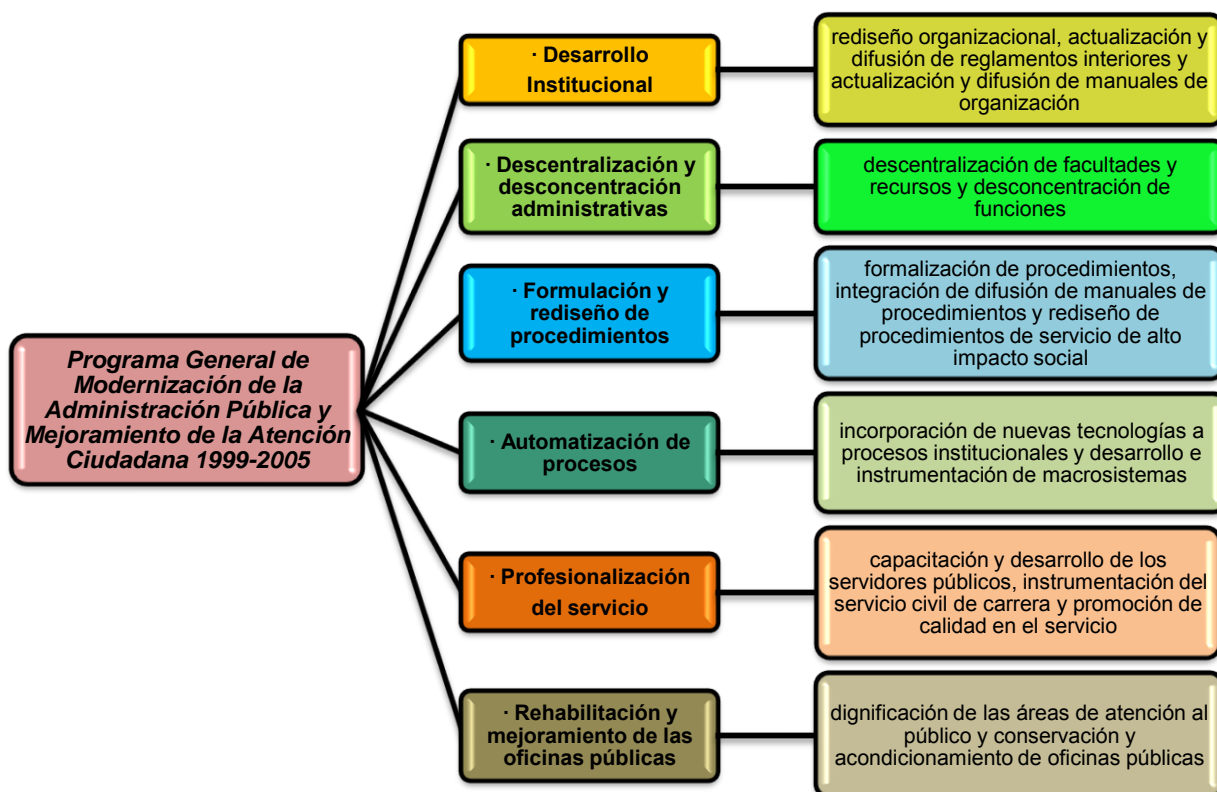
Con estos lineamientos modificarían todas las áreas de la administración pública estatal y se otorgaría ayuda a las administraciones públicas municipales a través de asesorías con las mismas temáticas, fortaleciendo este orden de gobierno y tratar de que tuviesen las mismas características que la administración

estatal; para una mejor concordancia entre las tareas, funciones y el ofrecimiento de una excelente atención a los usuarios; así mismo adoptar medidas que hicieran más fácil la organización y la comunicación entre las diversas dependencias, como también tener a una plantilla de personal dedicada con vocación de servicio, actualizado tecnológica y profesionalmente; a su vez la administración sería eficiente y eficaz en cuanto a recursos financieros y materiales para un mejor rendimiento y desempeño.

A partir de marzo de 1998 el gobierno del Estado de México empezó poco a poco la publicación en el Periódico Oficial —*Gaceta del Gobierno*— de los manuales generales y específicos de organización, de procedimientos, de operación y de desarrollo de cada una de las secretarías, dependencias y áreas de su administración pública, de los institutos, de las universidades y tecnológicos del Estado; con ello se buscaba tener a la mano las herramientas necesarias para desarrollar y practicar las funciones correctamente dotando de agilidad, eficiencia y eficacia a los trámites y servicios que se brindan a la ciudadanía. Este proceso de publicación se realizó mes con mes en todo el año y parte de 1999, prosiguiendo cotidianamente a los años posteriores.

Para el año 1999 se puso en marcha otro programa con relación al *Plan Nacional de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*, principalmente con uno de sus ocho ejes rectores que era la *modernización integral de la administración pública*, intitulado *Programa General de Modernización de la Administración Pública y Mejoramiento de la Atención a la Ciudadanía 1999-2005* que tenía como objetivo general, lograr que la administración pública fuera más accesible, transparente, eficiente y eficaz para satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad, ofreciendo servicios y tramites de calidad; siendo un programa que daba continuidad al de 1995-1999, pero enfocado a la atención a la ciudadanía; esto se haría posible a través de una serie de estrategias y líneas de acción.

Esquema 17 Programa General de Modernización 1999-2005



Elaboración propia, con base en: Jorge Reyes Pastrana, *El Poder Público del Estado de México, Reseña cronológica de la Administración Pública Contemporánea, 1910-2010*, Estado de México, Secretaría de Educación, CEAPE-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012, 1ra edición [formato pdf], [consulta: 20 de abril 2015]. p. 549.

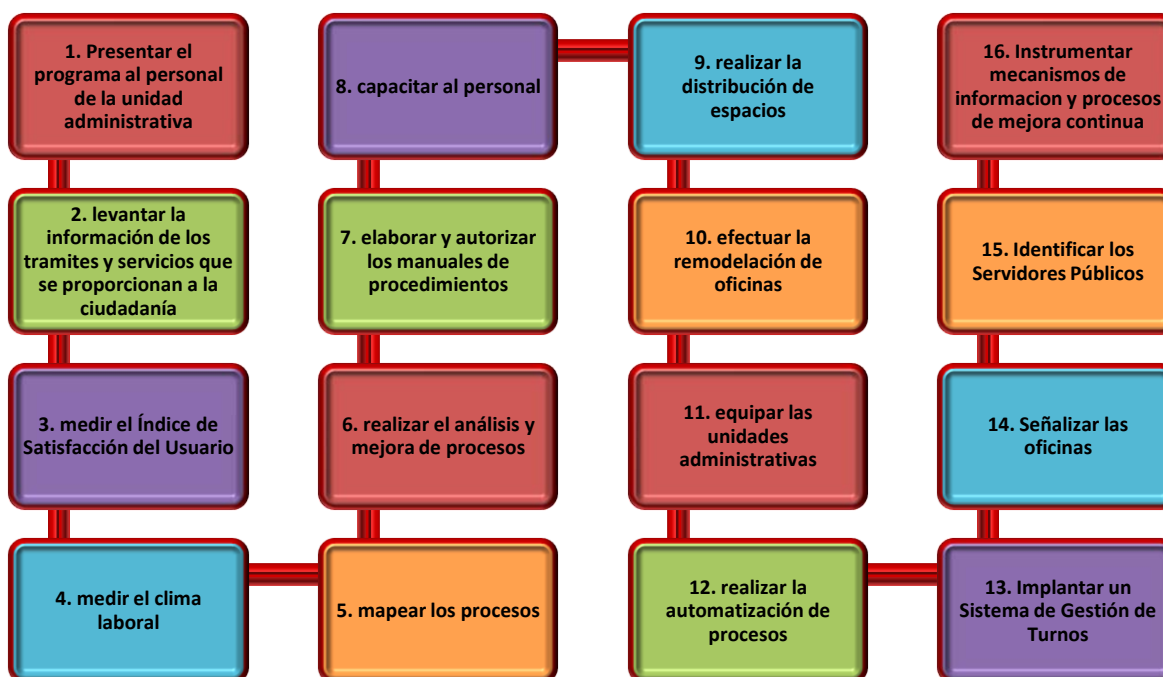
A partir de entonces, la modernización administrativa se notó más legítima y preocupada por ofrecer el mejor trato a la ciudadanía al fortalecer todas estas cuestiones haciendo lógico cada una de sus funciones y atribuciones con las necesidades de su población. Con dicho programa “se ejecutaron 235 procedimientos, orientados a la reducción de requisitos y tiempo de respuesta, a la automatización de procesos, al mejoramiento de la atención al público y a la remodelación de oficinas”¹⁰⁵.

Consecuentemente y ligado a este programa, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto específicamente en el año 2007 se implementó otro proyecto, llevando por nombre *Programa Compromiso en el Servicio*; su objetivo fue otorgar a las

¹⁰⁵ Ibídem, p. 610

dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal una serie de estrategias y lineamientos encaminados a “impulsar una cultura de calidad, innovación y mejoramiento de la atención al público, y garantizar una imagen homogénea y funcional de las oficinas públicas estatales”¹⁰⁶, con acciones parecidas al programa de 1999-2005 pero con las siguientes líneas de acción:

Esquema 18
Programa Compromiso en el Servicio: Proceso



Elaboración propia, con base en: Jorge Reyes Pastrana, *El Poder Público del Estado de México, Reseña cronológica de la Administración Pública Contemporánea, 1910-2010*, Estado de México, Secretaría de Educación, CEAPE-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012, 1ra edición [formato pdf], [consulta: 20 de abril 2015]. p. 631.

Con este programa se empezó a agilizar la atención a la ciudadanía en cuanto a los trámites y servicios, teniendo una mayor organización al interior de las oficinas públicas con un personal capacitado a través de manuales de procedimientos, así no se confundirían en las funciones y tareas desempeñadas y el ciudadano no tendría mucha pérdida de tiempo, siendo el principal beneficiado.

¹⁰⁶ Ibídem, p. 631

Por último y siguiendo con este derrotero en materia de modernización integral de la administración pública, en la emisión del *Plan Nacional de Desarrollo del Estado de México 2005-2011*, se estableció una serie de estrategias vinculadas “con el nuevo marco jurídico para la administración pública del Estado de México, la gestión pública, innovación para la eficiencia el gobierno electrónico, la transparencia, la evaluación y control del desempeño del gobierno, y el fortalecimiento de los sistemas de información e indicadores estatales”¹⁰⁷; así como también la continua publicación, emisión y divulgación de los manuales administrativos se seguirá llevando a cabo pues en el gobierno del Estado de México, han adoptado muy bien esta útil y eficiente herramienta que da la solución a los diversas tareas que deben de realizar los servidores públicos.

2.5.- MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

El municipio base primordial de la organización de nuestro país y piedra angular del gobierno que a pesar de su enorme importancia es el que tiene más escasez en cuanto a recursos financieros y debilidad política frente a los otros dos órdenes de gobierno, trayendo como resultado la necesidad de realizar diversas reformas para impulsar su fortalecimiento llevando a cabo cambios en la estructura y funcionamiento del aparato administrativo prácticamente igual que los que se llevaron en el orden estatal para que se tuvieran las mismas condiciones de eficiencia, eficacia, organización y una mejora continua en los diversos ámbitos de la administración pública municipal con respecto al proceso modernizador en el ayuntamiento; de igual modo optó por el fortalecimiento de las relaciones entre sociedad y gobierno, haciendo hincapié como el orden de gobierno más allegado a la ciudadanía y que por ende enfrenta retos y desafíos demandados por la sociedad día a día.

Los esfuerzos llevados a cabo para transformar la estructura, delegar funciones a las distintas dependencias con base en los servicios que ofrece; funciones,

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 657

atribuciones y profesionalización de los servidores públicos; procesos administrativos, dirección, planeación, ejecución de programas y políticas durante el proceso reformador y modernizador de la administración pública municipal en México, se materializaron concretamente en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos y las once reformas que tuvo a partir de 1928, según Alejandro Zapata Perogordo y Oliver Meade Hervert¹⁰⁸, aclarando que resumidamente sólo se expondrán 6 de las 11 reformas por tener mayor relevancia en cuanto al fortalecimiento, constitución, adhesión de facultades y obligaciones al municipio.

1. *Reforma del 29 de abril de 1933*. Segunda reforma realizada al artículo 115, prohibió la reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos.
2. *Reforma del 12 de febrero de 1947*. Cuarta reforma que otorgó a la mujer el derecho del voto y ser votada en las elecciones municipales.
3. *Reforma del 6 de febrero de 1976*. Sexta reforma, surgió a causa del crecimiento acelerado de la población en diversas ciudades del país. Para hacer frente a este problema se adhirió la fracción IV, menciona el otorgamiento a los Estados y Municipios la facultad de expedir leyes y reglamentos con respecto a los asentamientos humanos; y la fracción V, refiere la formación de continuidades geográficas dentro de territorios municipales, de entre dos o más entidades federales.
4. *Reforma del 3 de febrero de 1983*. Octava reforma y una de las más importantes con la de 1999, la cual menciona el impulso de una reforma estructural municipal, otorgándole mayor legitimidad y así ampliar su espacio de poder. Entre las finalidades de la reforma destaco:
 - a) La facultad otorgada al municipio de prestar obligadamente ciertos servicios públicos como son: agua potable y alcantarillado;

¹⁰⁸ Alejandro Zapata Perogordo; Oliver Meade Hervert, *Organización y gestión municipal*, México, editorial Porrúa, 2008.

alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines; seguridad pública y tránsito;

- b) Suspensión y desaparición del ayuntamiento;
- c) Representación proporcional;
- d) Facultades hacendarias;
- e) Facultades reglamentarias;
- f) Desarrollo urbano y ecología;
- g) Relación de trabajo.

5. *Reforma del 23 de diciembre de 1999*; Décima reforma y la segunda más importante, con esta reforma se modificaron diversos aspectos en materia municipal:

- a) *Regulación en materia política*; adaptado en la fracción I, el reconocimiento expresamente del municipio como orden de gobierno, teniendo equivalencia de rango con los otros dos órdenes; el ayuntamiento tiene la obligación de ser conformado por un presidente municipal, síndicos y regidores.
- b) *Facultad reglamentaria*; otorgó a los municipios la facultad reglamentaria para la organización de su administración pública, la regulación de las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y el aseguramiento de la participación ciudadana y vecinal.
- c) *Servicios públicos*; asignó a los municipios a través de sus ayuntamientos, la responsabilidad de ejecutar, prestar funciones y servicios públicos específicos.
- d) *Facultad hacendaria*; otorgó a los ayuntamientos proponer las cuotas y tarifas de las contribuciones, en virtud de que son los órganos que mejor conocen su realidad social y necesidades presupuestales, también la facultad de proponer sus propios ingresos, obteniendo una autodeterminación económica.

- e) *Desarrollo urbano y ecología*; ésta temática sólo habla sobre el orden y clasificación en materia de desarrollo urbano y ecología.
- f) *Organización administrativa municipal*; menciona los logros obtenidos del municipio a lo largo de estas reformas con base en los acontecimientos anteriores.

6. *Reforma del 14 de agosto de 2001*. Onceava y última reforma, en la cual se menciona la añadidura de un párrafo a la fracción III del artículo para tomar en cuenta a las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal; logrando coordinarse y asociarse en los términos para los efectos que provenga la ley¹⁰⁹.

Las reformas realizadas a este artículo constitucional, sirvieron para darle mayor legalidad y legitimidad como forma de gobierno al municipio, dotándolo de instrumentos necesarios para coadyuvar en la toma de decisiones y mejorar la gestión municipal; del mismo modo para administrar de manera comprometida, eficiente y trasparente los recursos financieros que los otros dos órdenes de gobierno le transfieren para el desarrollo y crecimiento de los municipios.

En el siguiente capítulo analizaremos detenidamente las acciones que se realizaron en materia de modernización administrativa en el objeto de estudio, el Municipio de Chimalhuacán, durante el periodo 2006-2012, aclarando que por haber pasado hechos importantes se rebasó la delimitación del espacio-tiempo, esto con la finalidad de tener un estudio más preciso de lo que paso, está y seguirá pasando, si no se adopta un proceso modernizador administrativo que contemple la emisión y uso de los manuales administrativos.

¹⁰⁹ Alejandro Zapata Perogordo; Oliver Meade Hervert, op. cit., pp. 10-19.

CAPÍTULO III. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA CON BASE EN LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS EN EL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN, ESTADO DE MÉXICO

3.1.- EL MUNICIPIO

Antes de arribar con el punto central de la investigación es de vital importancia conocer el tercer orden de gobierno. En México, cuando se habla de ámbito local se hace referencia al municipio, quien es la base de la división territorial en el país, es la institución básica de la organización política y administrativa del Estado y es una entidad política-jurídica integrada por una población identificada por sus usos, costumbres, cultura e historia; incluso es catalogado como el gobierno más cercano a la sociedad por considerar más la participación de la gente, constituido por tres elementos básico:

- *Población:* Es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio; establecidos en asentamientos humanos de carácter rural o urbano, y que conforman una comunidad con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales. La población da vida y sustento al municipio; es el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local.
- *Territorio:* Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos, en donde se efectúan las actividades de la población y el gobierno. Constituye la base material del municipio, es el ámbito espacial de validez de las normas y reglamentos municipales.
- *Gobierno:* Como primer orden de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el

poder municipal de manera exclusiva y no existe autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.¹¹⁰

En el orden municipal, los poderes de la unión se ven reflejados de la siguiente manera:

a) Poder Ejecutivo: representado por el Ayuntamiento que está integrado por el Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, determinados mediante su ley;

b) Poder Legislativo: representado por el Concejo Municipal¹¹¹ y

c) Poder Judicial: representado por los tribunales de faltas, (no es judicial, sólo es controversial) y la policía preventiva al mando del presidente municipal.

El sustento jurídico que da soporte al municipio en cuestión de sus responsabilidades, competencias y funciones son:

1. Orden federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referido en el Artículo 115 que a la letra dice: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”¹¹², y sus ocho fracciones que lo conforman.

Menciona también que cada Municipio estará gobernado por un Ayuntamiento integrado por representantes de elección popular y que hará todo lo que la Constitución determine, por lo tanto, los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a dicha ley.

¹¹⁰ Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave, Manual básico para la administración pública municipal, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 2003, 4ta edición, p. 12.

¹¹¹ Es un órgano deliberante conformado por los regidores municipales de elección popular.

¹¹² Secretaría de Gobernación: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) Artículo 115*, México, 2014, Vigésima primera edición, p. 167. [en línea: formato PDF], Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf, [consulta: 20 de enero de 2015].

2. Orden Estatal: Constituciones de cada uno de los Estados, las Leyes Orgánicas Municipales y demás leyes o reglamentos. En este caso, el mandato primordial del Estado de México que hace referencia en materia municipal es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
3. Orden Municipal: Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expida cada Ayuntamiento conforme a las leyes locales.¹¹³

En suma, el municipio es una unidad administrativamente organizada cuyos fines son el proveer, promover, mantener y conservar el bienestar social, a través de la correcta administración y ejecución de obras y servicios públicos de sus habitantes; así como también, el resguardar la paz social y promover el desarrollo económico.

3.1.1.- Tipología de los Municipios

La estructura del territorio mexicano se encuentra conformada generalmente por municipios, cada uno de los Estados de la república está dividido por ellos, claro está con un número mayor o menor, pero cada municipio tiene sus propias características que los hacen propios. A fin de conseguir las diferencias para el estudio de los municipios de todo el país, se crearon varias clasificaciones de acuerdo con sus características socioculturales. De acuerdo con Ignacio Pichardo Pagaza, una de las instituciones encargadas de realizar este estudio fue la extinta Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en 1981 quien creó una clasificación con base en los

...siguientes indicadores: a) el número de habitantes; b) actividades económicas; c) servicios educativos y culturales con que cuentan los municipios; d) servicios públicos que proporcionan; e) el presupuesto de ingresos; y, f) características de los asentamientos humanos¹¹⁴.

¹¹³ Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave, op. cit. pág. 13.

¹¹⁴ Ignacio, Pichardo Pagaza, *Introducción a la administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), marzo, 1988, p. 289.

Hoy en día esta clasificación sigue siendo esencial para el estudio de los municipios en México, más aún porque estos indicadores condicionan la estructura de organización de las administraciones municipales para la correcta realización de sus funciones, no obstante cabe mencionar que cada municipio debe realizar un análisis detallado de los problemas a resolver, las necesidades y recursos que necesitan para diseñar o modificar sus estructuras orgánicas de acuerdo a:

- 1) el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de desarrollo y sus programas de administración pública;
- 2) las características y tamaño del municipio;
- 3) los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros con que cuenta el Ayuntamiento para su integración y operación;
- 4) la definición de programas operativos;
- 5) El tipo de coordinación con las autoridades operativas y dependencias federales y estatales;
- 6) la toma de decisión y evaluación de resultados;
- 7) el establecimiento de funciones de supervisión a las áreas que integran la estructura de organización del Ayuntamiento¹¹⁵;

Del mismo modo, años posteriores se han modificado un poco estos indicadores para generalizar y poder estudiar mejor a los municipios del país, quedando de la siguiente manera: a) principales actividades económicas, b) número de habitantes, c) servicios públicos que prestan, d) presupuesto de ingresos y egresos, y e) las características de su desarrollo urbano.

Con estos elementos, resultaría una tipología con características y esquemas de organización de las formas siguientes; no obstante cabe señalar, que cada municipio es libre de adaptar su estructura orgánica de acuerdo a sus necesidades, sobre todo de acuerdo al Reglamento Orgánica de su Administración Pública Municipal y demás disposiciones normativas.

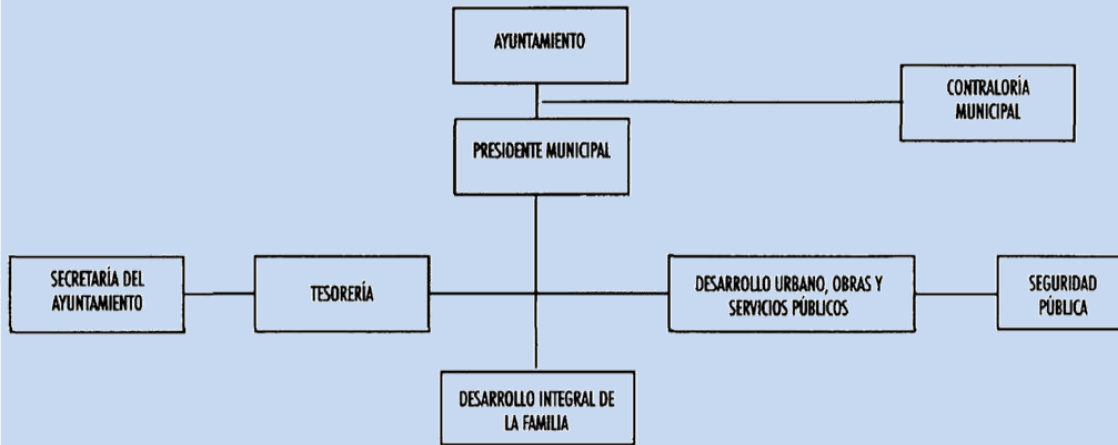
¹¹⁵ Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave, op. cit. pág. 45,48-49.

Cuadro 4 Clasificación y Esquemas de Organización Municipal de acuerdo a su Tipología

Municipios rurales	
a)	La población Económicamente Activa (PEA) se ocupa principalmente en el sector primario agricultura, ganadería, selvicultura, pesca, minería; y pequeños talleres artesanales
b)	Densidad de población distribuida en pequeñas comunidades dispersas
c)	Carencia de servicios públicos e infraestructura
d)	Limitación de recursos financieros, sus haciendas públicas son bastante pobres por la falta de capacidad para recaudar y administrar sus escasos recursos
e)	Cuenta escasamente con instalaciones de educación (primaria, secundaria y nivel técnico), salud (centros de salud y de comercio (pequeños mercados y algunos tianguis), prestadas únicamente en la cabecera municipal o en algunas comunidades
<p>ESQUEMA 1</p> <p>PROYECTO DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPIOS RURALES</p> <pre> graph TD AYUNTAMIENTO[AYUNTAMIENTO] --- PRESIDENTE_MUNICIPAL[PRESIDENTE MUNICIPAL] PRESIDENTE_MUNICIPAL --- CONTRALORIA_MUNICIPAL[CONTRALORIA MUNICIPAL] PRESIDENTE_MUNICIPAL --- SECRETARIA[SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO] PRESIDENTE_MUNICIPAL --- TESORERIA[TESORERÍA] PRESIDENTE_MUNICIPAL --- DESARROLLO[DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA] </pre>	
Municipios semiurbanos	
a)	La PEA se ocupa en agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y servicios que generalmente se derivan de las actividades primarias
b)	La densidad de población va de 25 mil a 100 mil habitantes distribuida en pequeñas y medianas comunidades
c)	Cuenta con redes limitadas de agua potable, drenaje y energía eléctrica, sus viviendas, calles alumbrado público y otros servicios funcionan con grandes deficiencias
d)	Depende del gobierno federal y estatal en cuanto a su economía y financiamiento
e)	Conservan las características rurales, cuenta con instalaciones de educación (preescolar, primaria, secundaria y ocasionalmente bachillerato), salud (centros de salud rural dispersos y urbanos de cobertura local o regional)

ESQUEMA 2

PROYECTO DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPIOS SEMIURBANOS

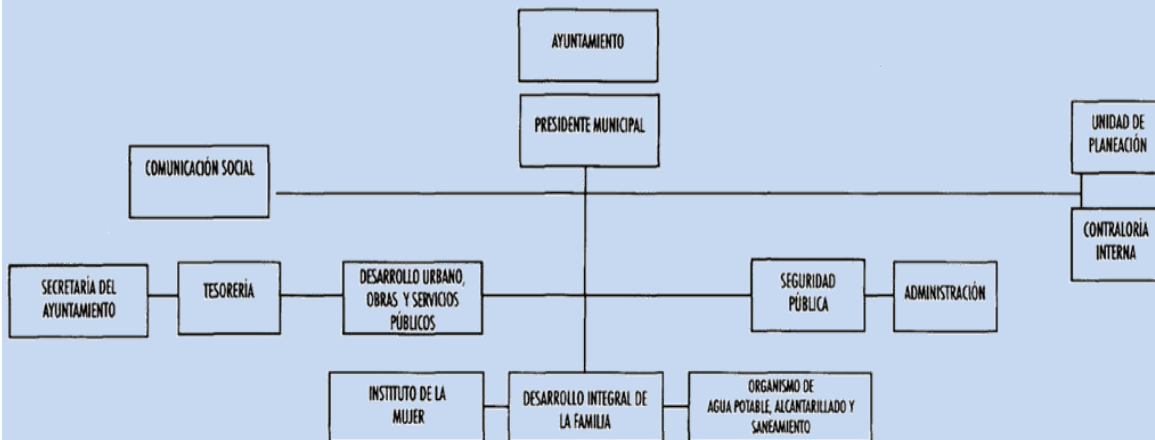


Municipios urbanos

- a) La PEA tiene sus bases económicas en la pequeña, media y grande industria, en el comercio y los servicios; en la ganadería y la agricultura
- b) Población fluctuante entre los 100 mil y 500 mil habitantes.
- c) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la cabecera municipal y en casi todas las comunidades.
- d) Cuentan con un presupuesto propio y mayor que los dos tipos anteriores de municipios, son más favorecidos con las participaciones federales.
- e) Cuenta con instalaciones de educación nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachilleratos, universidades y tecnológicos, con una cobertura regional a estatal. En instalaciones de salud, cuentan con centro de salud urbanos, hospitales generales y de especialidades. En relación a las instalaciones de abasto, cuentan con grandes mercados y tianguis en la cabecera municipal y en las principales localidades.

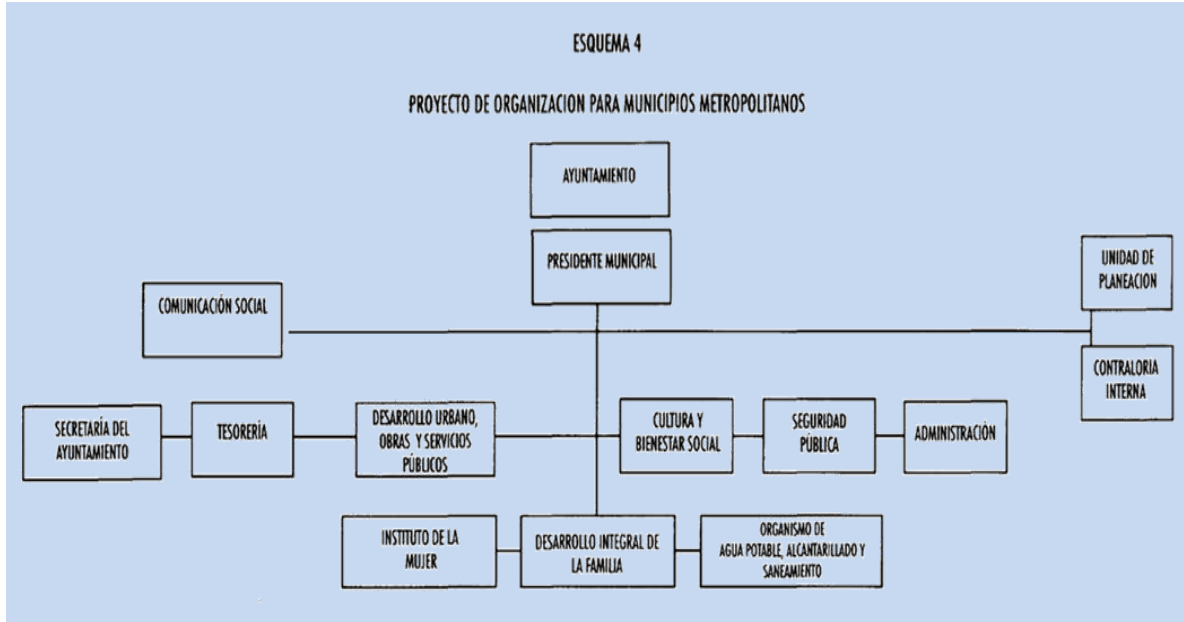
ESQUEMA 3

PROYECTO DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPIOS URBANOS



Municipios metropolitanos

- a) La PEA se ocupa principalmente en los servicios e industria mediana y grande
- b) Tienen alta densidad de población superior a 700 mil habitantes, distribuida en todo el territorio municipal y tienden a formar una continuidad geográfica con otros municipios o entidades
- c) Cuenta con todos los servicios públicos que el artículo 115 constitucional menciona
- d) Cuenta con presupuesto propio y su presupuesto de egresos se caracteriza por ser uno de los más elevados y superiores a los 5 mil millones de pesos
- e) Cuenta con instalaciones de educación de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica, bachillerato, tecnológicos, y universidades, cuya cobertura es de nivel estatal y/o regional; en cuanto a instalaciones de salud cuentan con centros de salud urbanos, hospitales generales, de especialidades y módulos odontológicos y de optometría. Cuentan con grandes mercados, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/o estatal.



Fuente: Elaboración propia, con base en: Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave, *Manual básico para la administración municipal*, Toluca México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2003, 4ª edición pp. 45-50; y Gustavo, Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1985, pp. 144-148.

Este cuadro de tipología municipal da la facilidad de estudiar con precisión a los distintos municipios de nuestro país y que por su parte aclara las interrogantes de las características generales del municipio, asegura el tipo de municipio y el esquema correspondiente para ver ralmente como se ha estructurado la organización administrativa del gobierno de Chimalhuacán.

3.2.- CHIMALHUACÁN COMO PUNTO CENTRAL DE INVESTIGACIÓN

3.2.1.- Características Generales



El punto principal de la investigación, es el municipio de Chimalhuacán, ya que en él se pretende hacer una propuesta de modernización administrativa teniendo como herramienta primordial el uso de los manuales administrativos, para mejorar la calidad de los servicios que otorga su administración pública.

Chimalhuacán, actualmente cuenta con una extensión territorial de 73.63 kilómetros cuadrados, limitando al norte con el municipio de Texcoco y Chicoloapan; al sur con el municipio de la Paz, al oriente con Chicoloapan e Ixtapaluca y al poniente con el municipio de Nezahualcóyotl; forma parte de los 125 municipios que conforman al Estado de México, así como también es parte de la Zona Metropolitana del Valle de México, siendo uno de los municipios que sobresale en el Estado por diversas cuestiones y está por convertirse en un municipio urbano-metropolitano.

3.2.2.- Datos Históricos

El nombre del municipio de Chimalhuacán, “proviene de los vocablos del Náhuatl *Chimalli* (escudo), *hua* (donde) y *can* (lugar), lo que se traduce como: lugar de poseedores de escudos o rodelas a la orilla del lago grande, tomando su nombre del cerro Chimalhuachi”¹¹⁶. Chimalhuacán se fundó en el año de 1259 como señorío de Texcoco por tres caciques hermanos llamados Huaxómalt, Chalchiutlatónac y Tlatzcantecuhtli, perteneciendo a la Triple Alianza de México a partir del año 1431.

¹¹⁶ Gaceta Municipal, Bando Municipal 2014 y 2015, Plaza Zaragoza s/n, cabecera municipal de Chimalhuacán, México, año II, número 01, 5 de febrero 2014/ 2015, p. 15/ p. 3.

En la colonia, se organizó como República de Indios de acuerdo con las Leyes de Indias dictadas por la colonia española. Al término de la independencia de México, se formuló la primera división política del Estado, por lo tanto pasó a “formar parte del Distrito Político, Rentístico y Judicial de Chalco, para después, en 1825, como Juzgado de Paz, pasó a formar parte del Distrito Político, Rentístico y Judicial de Texcoco, erigiéndose como municipio en 1842”¹¹⁷. En 1858 participó en la lucha reformista dando refugio a Benito Juárez, en el Barrio de San Agustín Atlapulco en la casa del señor Anselmo Neyra. También durante la revolución mexicana “participó activamente con varias comisiones que simpatizaron mayoritariamente con Emiliano Zapata y algunos pobladores con Francisco Villa y Venustiano Carranza”¹¹⁸.

Durante su historia, su territorio ha sido dividido para ver nacer a pueblos, villas y municipios, como son Chicoloapan, La Paz y Nezahualcóyotl. Así

...mediante decreto expedido por el Ejecutivo Estatal en fecha 24 de junio del año 2010 y publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el día 05 de julio del 2010, se formalizó el reconocimiento de la superficie de 1,106.06 hectáreas identificadas como el Ejido de Santa María Chimalhuacán y sus barrios, como parte del territorio del Municipio de Chimalhuacán, mismas que se encontraban en conflicto con el Municipio de Chicoloapan. Pródigo desde su historia, Chimalhuacán se transformó para dar paso a un municipio nuevo que, desde la década de los setentas, ha recibido mexicanos de todos los rincones de la patria para poblar los terrenos del ex-lago de Texcoco y las faldas del Cerro del Chimalhuachi¹¹⁹.

3.2.3- Administración Pública del Municipio de Chimalhuacán

De acuerdo con los artículos 24, 25 y 26 del Bando Municipal, el gobierno municipal está constituido por un Ayuntamiento, siendo la máxima autoridad del municipio, conformado por un presidente municipal, 3 síndicos y 16 regidores de

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 9

¹¹⁸ *Ídem*

¹¹⁹ *Ibíd.*, 10

mayoría relativa y representación proporcional, sesionando por lo menos cada ocho días en la sala de cabildo dictado en el artículo 23 del mismo; en el artículo 27° del Bando y el artículo 16° del Reglamento Orgánico Municipal de Chimalhuacán, para la realización de sus funciones y tareas la administración pública municipal, auxiliarán al titular del ejecutivo, las dependencias siguientes:

- 1.- Presidencia Municipal.
- 2.- Secretaría del Ayuntamiento.
- 3.- Tesorería Municipal.
- 4.- Dirección General de Planeación.
- 5.- Dirección General de Desarrollo Urbano.
- 6.- Dirección General de Obras Públicas.
- 7.- Dirección General de Servicios Públicos.
- 8.- Dirección General de Seguridad Pública Y Tránsito Municipal.
- 9.- Dirección del Medio Ambiente.
- 10.- Dirección General de Gobernación.
- 11.- Dirección General de Educación Y Cultura.
- 12.- Dirección General de Desarrollo Social.
- 13.- Dirección de Desarrollo Económico.
- 14.- Dirección de la Oficialía Mediadora-Conciliadora y de las Oficialías Calificadoras.
- 15.- Dirección de Salud Municipal
- 16.- Coordinación de Atención a La Ciudadanía.
- 17.- Coordinación de Imagen Urbana.
- 18.- Defensoría Municipal de los Derechos Humanos.
- 19.- Oficialías del Registro Civil.
- 20.- Organismo Público Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado Y Saneamiento (O.D.A.P.A.S.)
- 21.- Organismo Público Descentralizado de Asistencia Social, Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F.).
- 22.- Organismo Público Descentralizado, Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Chimalhuacán.

23.- Preceptoría Juvenil Regional de Reintegración Social¹²⁰

Actualmente estas son las dependencias que cuentan con sus respectivas Direcciones, Subdirecciones, Gerencias, Unidades y Departamentos que auxilian al presidente municipal electo para cumplir los objetivos previstos en su agenda de trabajo.

3.3.- CONTEXTO: MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN

Como se analizó anteriormente el orden municipal también formó parte de la modernización administrativa, quizá no a gran escala como se hizo en el orden federal, pues depende también de las ideas, planes, proyectos y sobre todo de los usos y costumbres que conservan en los municipios, como también depende de los actores participantes y de las problemáticas que ocurran para lograr los cambios propuestos. Las acciones por modernizar el aparato administrativo y el propio municipio se reflejan o debería reflejarse en los planes de desarrollo municipales al inicio de cada trienio, estos están integrados por programas y dividido por temas de prioridad, abarcando objetivos, metas y finalidades que deberán cumplirse a lo largo de los mandatos presidenciales.

Por ello, se llevará a cabo un análisis de las actividades modernizadoras realizadas en el municipio en el periodo 2000-2014, donde se vislumbran las transformaciones por las cuales pasó la administración municipal; esta investigación abarca dos trienios, en los cuales se verifica lo ocurrido en seis años de la vida del municipio de Chimalhuacán; como punto clave, siempre ha gobernado el Partido Revolucionario Institucional (PRI), es decir, desde la consolidación del municipio, hace ya cinco trienios, a través del Movimiento Antorcha Campesina —quien toma todas las decisiones del rumbo del

¹²⁰ Bando Municipal 2014, op. cit. pp. 28 – 31.

municipio—, adherido a este partido, ganando la alcaldía sin tener ninguna alternancia de partidos.

Es histórico destacar los puntos de vista que atañen a nuestro objeto de estudio, abarcando los cinco trienios, para puntualizar con exactitud lo que pasó y está pasando en los últimos 14 años en relación con la modernización administrativa del municipio. Por lo tanto, es inevitable conocer a tan significativo movimiento pues es el actor responsable de lo poco o mucho que hasta el momento ha acontecido en el municipio.

3.3.1.- “La Organización de los Pobres de México”¹²¹: Gestión del Movimiento Antorcha Campesina en la transición de desarrollo de Chimalhuacán.

El Movimiento Antorchista nació oficialmente en el año de 1974, en Tecamatlán, Puebla, conformado inicialmente por un grupo de profesores y estudiantes de la Escuela Nacional de Agricultura, afiliándose en 1988 al PRI cuando Carlos Salinas de Gortari era presidente de México, teniendo como propósito defender y ayudar a los campesinos y obreros elevando su nivel de vida en diversos aspectos. Posteriormente de ese grupo de profesores salió su actual líder *Aquiles Córdova Morán* que junto con su familia y allegados dirigen la organización en varios puntos de la república.

Ha marcado una fuerte ideología en la sociedad, por luchar contra la pobreza que existe en México, pues supone tener municipios a su cargo con una alta calidad de vida, pero acosta del abuso del poder y del acarreo de gente. A pesar de figurar tener buenas intenciones con la sociedad del municipio de Chimalhuacán que es “la joya de la corona”¹²² por tener afiliados a la mayor parte de su población pero no por el hecho de que sea una buena organización, sino

¹²¹ Lema que adopta el Movimiento Antorcha Campesina para identificar su organización, *Movimiento Antorchista* [en línea], México, Dirección URL: <http://www.antorchacampesina.org.mx/antorcha2.html>, [consulta: 01 de abril de 2015].

¹²² Ignacio Alvarado, “Antorcha campesina, una radiografía de abuso y control”, [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 15 de agosto de 2011, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/786002.html>, [consulta 01 de abril de 2015].

porque la necesidad de la gente es más grande que todo; ha conllevado a la incorrecta dirección y mínimo desarrollo al interior del ayuntamiento en cuanto a su estructura, organización y funcionamiento durante los cinco trienios y seguirá sucediendo sino se implementan acciones reales que mejoren el desempeño de la maquinaria administrativa del municipio.

Esta organización política si bien puede ser la responsable de los pocos avances modernizadores dentro de la estructura administrativa de la administración pública municipal, sobre todo porque es mal vista por ser un nido de corrupción, desorganización y escases a la hora de fungir como ayuntamiento de Chimalhuacán. No es lo mismo dirigir una organización lucrativamente encomendada a resolver los problemas en específico de las partes marginadas de la sociedad, que un municipio en el cual se engloba a todos los sectores y clases de la sociedad, dicho esto, es necesario realizar la modernización administrativa y proponer a individuos que se tomen realmente su papel como servidores públicos en beneficio del municipio y no de sus intereses particulares.

3.4.- ACCIONES DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA (2000-2015)

Durante la administración de los cinco trienios consecutivos ganados por el PRI y gestionado por el movimiento antorchista en Chimalhuacán, se ha reflejado un desinterés en mejorar su ayuntamiento, en cuanto a funcionalidad se siguen utilizando herramientas, técnicas y procedimientos anticuados a la hora de brindar bienes y servicios a la comunidad aunado a la extensa organización que entorpece su actuar e incitando la duplicación de funciones; notándose en las acciones descritas en los planes de desarrollo municipal, desde el primero en el año 2000 hasta el actual ya que se describe en menos de tres cuartillas lo que se realizará al interior del ayuntamiento.

3.4.1.- Periodo 2000-2003

Como antecedente inicial; la administración pública municipal tuvo un cambio fundamental en su estructura orgánica operativa, pues con anterioridad se tenía una estructura dependiente de manera directa del presidente municipal provocando carencia de funcionalidad en las diferentes unidades administrativas al no contar con jefes de área que coordinarán las funciones de cada una de ellas, sumado a esto no existía aun un reglamento orgánico que normara las funciones de las dependencias imposibilitando atender eficientemente las demandas de la sociedad.

Por tales motivos, el 18 de agosto de 2000 se constituye formalmente el organigrama de la estructura administrativa de la administración pública de Chimalhuacán sustentada en el reglamento orgánico de la administración pública municipal del 5 de febrero del 2001, tal estructura en el transcurso de este primer trienio ha tenido algunas modificaciones con el objetivo de adecuarse a las necesidades funcionales de aquellos tiempos, siguiendo la pauta que enmarca la “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal, a través del Bando Municipal de Chimalhuacán”¹²³. Con respecto al reglamento orgánico los primeros cambios se hicieron en función a los planes de desarrollo municipal, documento normativo que da dirección y orientación con metas y objetivos a cumplir; pretendiendo hacer hincapié a los objetivos que se establecieron como prioritarios tratando de mejorar el rumbo del municipio.

El plan de desarrollo municipal de ese trienio contaba con apenas seis temas clasificados por prioridad resolviendo los problemas que acontecían al municipio y las demandas de la sociedad en ese entonces, siendo económicos, sociales y políticos, “tal es el caso de asentamientos irregulares, falta del servicio de agua potable, drenaje, seguridad pública, urbanización, etc.”¹²⁴ Los primeros temas en

¹²³ Acuse de Respuesta a la Solicitud de Información para el Ayuntamiento de Chimalhuacán a través del SAIMEX con número de folio: 00266/CHIMALHU/IP/2014, México, fecha de recepción: 30/10/2014; fecha de respuesta: 18/11/2014.

¹²⁴ Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2000-2003, p.11

los cuales se trabajó fueron: 1.- Seguridad Pública y Protección Civil; 2.- Desarrollo Económico y Empleo; 3.- Desarrollo Social y Combate a la Pobreza; 4.- Desarrollo Urbano Sustentable; 5.- Modernización Integral de la Administración Pública Municipal y 6.- Financiamiento para el Desarrollo.

Enfocándonos en el tema número cinco, considera dos objetivos primordiales, por una parte es el *Desarrollo de la Función Pública Municipal* y por otro el *Fortalecimiento de la Participación Social*. El primero, fue una de las estrategias que el gobierno acordó para modernizar la administración pública de modo que estuviese preparada con la finalidad de darle lo mejor a la sociedad aplicando un enfoque novedoso en sus tiempos —ahora obsoleto— para aumentar la calidad de los servicios, fortaleciendo la capacidad de respuesta para atender las demandas y necesidades de la sociedad. Se fortalecería el proceso de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas y se potenciaría la energía social para alcanzar mejores niveles de bienestar social y calidad de vida. Todo ello aunado con los objetivos siguientes:

- Contar con una administración pública que tenga una relación estrecha entre ciudadanos-servidores públicos con características de eficiencia, eficacia, legalidad y transparencia.
- Ajustar la estructura administrativa, eliminando la duplicación de funciones, reduciendo tramos de control, adoptando esquemas flexibles y reasignando recursos hacia actividades sustantivas.
- Establecer un control selectivo, que coadyuvaría al cumplimiento de metas y objetivos, enfatizando los procesos de evaluación por medio de indicadores de gestión y de desempeño.
- Establecer el marco reglamentario, para el sustento legal de las funciones de cada unidad administrativa.
- Ampliación de infraestructura y equipamiento de material para la administración pública municipal.

Todo lo antes mencionado se llevó a cabo mediante las siguientes estrategias:

1. Creación de la reglamentación administrativa, logrando su codificación, sistematización, simplificación y modernización para adecuarla a las condiciones del entorno.
2. Reestructurar el aparato público municipal en función de las prioridades y programas de gobierno, privilegiando las áreas sustantivas y de atención a la ciudadanía. Adoptando nuevos modelos organizacionales, más flexibles y efectivos, con niveles jerárquicos y tramos de control adecuados.
3. Consolidar el organismo auxiliar mediante la adecuación de sus funciones, otorgando mayor autonomía a su órgano de gobierno con el propósito de elevar la eficiencia en su operación.
4. Promover la desconcentración de las dependencias y organismos auxiliares hacia las diferentes regiones del municipio, mediante el establecimiento de esquemas normativos y administrativos que permitan la atención integral de los asuntos.
5. Adoptar medidas que permitan optimizar el ahorro, la productividad y el uso sustentable de los recursos; actualizar y adecuar las normas y los procesos de adquisición y suministro de bienes, así como el control y preservación del patrimonio municipal.¹²⁵

En cuanto al Fortalecimiento de la Participación Social, en temimos generales este eje estaba determinado para la participación de las ONG´s en el desarrollo político, económico y social del municipio, impulsando la actuación de las organizaciones civiles ampliando la gestión social a fin de atender las demandas de estas organizaciones, intentándose llevar a cabo mediante las estrategias siguientes:

1. Promover la participación de las asociaciones de los sectores social y privado en la construcción corresponsable del proyecto de Desarrollo Político, económico, social y cultural en el advenimiento del nuevo milenio.

¹²⁵ Ibíd., pp.85.

2. Impulsar la gestión social como premisa fundamental de atención y ejecución de alternativas de solución de las demandas.¹²⁶

Si bien a la hora de analizar los primeros antecedentes y las propuestas realizadas en el Plan de Desarrollo del trienio de Jesús Tolentino, en realidad no fueron concretadas, pues sus tres informes de gobierno denotan el poco y logrado avance dentro de la administración pública municipal, pues apenas es el inicio del cambio; hablan de forma general y no se mencionan las áreas específicas del ayuntamiento donde se presentarían los cambios. No mencionan las medidas de control y de ahorro a adoptar, dejando a la imaginación que el plan de desarrollo no es más que un requisito realizado para simple presentación, ya que en la práctica se siguen presentando las malas irregularidades pretendidas a cambiar, no cuentan con una metodología de cómo se llevará el proceso paso a paso, pues tampoco marca los tiempos en los que se realizaría cada acción. Muestran la profesionalización de los servidores públicos en un grado mínimo comparado con el total de trabajadores pues se impartieron cursos a menos de la mitad y no hay indicios de los manuales administrativos (de organización y procedimiento).

En cuanto a la problemática existente en toda la administración pública, en los tres órdenes de gobierno —la corrupción—, se estableció un programa preventivo de *Control y Vigilancia de Desempeño y Ejecución de Actividades de los Servidores Públicos Municipales* instalándose tres buzones en los que se recibirían quejas y denuncias, los cuales no sirvieron de nada más que para adornar los pasillos y ser llenados con basura, por lo tanto, siguen ocurriendo actos corruptivos de parte de servidores públicos a la hora de realizar un trámite.

3.4.2.- Periodo 2003-2006

Ante los cambios socioeconómicos de aquella época, el municipio de Chimalhuacán a la entrada de Miguel Ángel Casique Pérez como siguiente presidente, tuvo visibles acciones modernizadoras tanto al interior como al exterior del ayuntamiento puesto a que era necesario atender las demandas sociales y los

¹²⁶ *Ibíd.*, pp.86-87.

problemas de infraestructura, desarrollo económico, urbanización entre otros. En este contexto, las reformas al aparato gubernamental cumplieron el propósito de convertir la estructura administrativa, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas tratando de evitar la duplicación de funciones, permitiendo que las decisiones gubernamentales se tradujeran en los resultados demandados por la población del municipio, para estar en condiciones de cumplir de manera más eficaz, eficiente y coordinada con los objetivos del contexto estatal y nacional, en ese entonces el plan de desarrollo municipal cambio su metodología de creación dejando atrás la “Planeación Indicativa para dar paso a la Planeación Ejecutiva: Planeación-programación-presupuestación-evaluación”¹²⁷.

Dentro de las acciones a realizar en cuestiones de modernización administrativa (Perfil: Modernización Administrativa integral de la Administración Pública¹²⁸) destacan los siguientes:

1. *Actualización del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal*, es indispensable para la reorganización de las dependencias de acuerdo con su razón de ser, dando legalidad y certeza a las facultades de cada unidad administrativa, para modernizar los procedimientos administrativos de los servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía.
2. *Manuales de Organización y Procedimientos*, primer plan de desarrollo que habla de tan vital herramienta técnica-administrativa. Para su implementación se pretendía realizar un análisis con la finalidad de revisar las necesidades que el municipio requiere para ser más eficiente, eficaz y organizado, esto ayudaría a alcanzar el buen funcionamiento de los recursos humanos, materiales y financieros estructurando al ayuntamiento de acuerdo con los objetivos, programas y proyectos que establecía este plan, pero a pesar de los esfuerzos, lamentablemente no se llevó a cabo por el disenso entre los altos mandos y aún se sigue sin contar con esta herramienta que provocaría grandes cambios.

¹²⁷ Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2003-2006, p.5

¹²⁸ *Ibíd.*, pp.59-69

3. *Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales*, el municipio debe contar con personal profesional necesario y capacitado, razón por la cual es necesaria la creación de un servicio civil de carrera o mejor un servicio profesional de carrera, asegurando la mejora continua y el perfil requerido del servidor público para ejercer las funciones y tareas sin ningún inconveniente; este punto va de la mano con los manuales administrativos, en especial con el manual de procedimientos a fin de ser una herramienta fundamental para el desarrollo de las actividades realizadas al interior del ayuntamiento. Garantizando así la adecuada preparación, ejecución de proyectos, la atención a la ciudadanía y la solución innovadora a los problemas que el municipio presenta.
4. *Participación Social*, al igual que el anterior gobierno, se tomó en cuenta la participación de las organizaciones sociales, el sector privado y a toda la ciudadanía en general, la finalidad era trabajar en conjunto la sociedad y gobierno en las tareas que les atañen. Pretendieron integrarse en: foros de consulta, consejos de participación ciudadana, de protección civil, comisión de planeación para el desarrollo municipal, comités ciudadanos de control y vigilancia, organizaciones sociales representativas de las comunidades, tales como: organizaciones vecinales, organizaciones sociales vinculadas al desarrollo, organizaciones gremiales, organizaciones empresariales, instituciones académicas y de investigación, organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de colonos.
5. Otros elementos a retomar fueron el *Archivo y Sistema de Información Municipal, la Reglamentación que favorece el Ejercicio de la Administración y Prestación de los Servicios Públicos, la Administración de los Servicios Públicos, el Sistema de Recaudación y Padrón de Contribuyentes, los Convenios Vigentes para la Coordinación Intermunicipal e Intergubernamental y el Sistema de Evaluación del Proceso de Planeación y Obras Públicas Inconclusas.*

Con Miguel Casique al mando, la administración pública en esta etapa tuvo una —o bien la única porque las siguientes administraciones se guiaron con las acciones propuestas por este presidente para tratar de mejorar o modernizar el ayuntamiento— de las evoluciones más significativas en toda la historia del municipio, abarcaba cada una de las problemáticas internas del propio ayuntamiento, posicionándose como el parteaguas de la modernización administrativa más notoria en toda la historia de la administración pública de Chimalhuacán, a pesar de no contar con los mejores recursos logro cumplir con casi todas las líneas de acción propuestas y dejar los diagnósticos necesarios para que las siguientes administraciones las realizaran, pero como se sabe no existe continuidad y en cada administración hacen lo que a su punto de vista creen más conveniente o prometen durante su campaña política.

3.4.3.- Periodo 2006-2009

Se observa en el plan de desarrollo correspondiente que no hubo mucha relevancia en los cambios, pues se siguió con la idea modernizadora de la anterior administración sólo con un tema diferente: “Administración de los Procesos de Gestión Pública y los Servicios Públicos”¹²⁹ abarcando los siguientes puntos:

- *Manuales de Organización y Procedimientos.*
- *Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Municipales*
- *Mecanismos Permanentes para la Participación Social.*
- *Reglamentación Municipal.*

Respecto al primer punto, no se encuentra relevancia en la información, sólo menciona la implementación de los manuales administrativos conforme a las funciones que les otorgue el reglamento orgánico de la administración pública municipal reformado el 5 de febrero de 2007, con los mismos fines del anterior plan en este tema, pero es un mal arrastrado por las administraciones porque aún no implementan los análisis requeridos en las diferentes áreas del ayuntamiento a

¹²⁹ Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2006-2009, p.74

fin de aplicar dichos manuales. El plan de desarrollo en el 2003 fungió al parecer, como guía de las posteriores administraciones que pasan por el municipio, pero depende de cada administración si toman en cuenta las acciones de modernización de este plan, lo único que interesa, es que cumplan con los fines del ayuntamiento: eficiencia, eficacia y calidad para brindar los bienes y servicios a la población. Un punto clave a retomar más adelante, es que en ese trienio laboraban 2175 servidores públicos y se seguía buscando establecer el servicio civil de carrera.

3.4.4.- Periodo 2009-2012

Se encuentra la administración de Tolentino quien por segunda ocasión fue presidente municipal. En el plan de desarrollo para este período y con un cambio de tema *Gestión Pública Municipal*, hace referencia por segunda ocasión a los mismos puntos de los anteriores planes, adaptándolos al contexto del periodo a administrar; sin embargo, siguen teniendo las mismas condiciones porque no cuenta con estrategias a seguir y tampoco se obtuvo un avance en esos temas, pues si bien no es un punto prioritario a trabajar del ayuntamiento, ya que da más prioridad a las demandas de la población.

La estructura anticuada que tiene la administración pública del municipio, reflejada en el organograma plasmado en la página 69 del mismo, se observa su robusto sistema organizacional, compuesto por 19 dependencias que marca el reglamento orgánico del municipio reformado una vez más en febrero de 2010, de las cuales la mayoría son direcciones y departamentos, muestran la mala planeación de la estructura que sin duda alguna existe duplicación de funciones. Posteriormente menciona los puntos a tratar:

- *Manuales de Organización y Procedimientos.*
- *Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Municipales*
- *Mecanismos Permanentes para la Participación Social.*

- *Reglamentación Municipal.*¹³⁰

Como son los mismos puntos a tratar y no son innovadores para ver que otras problemáticas acontecen en el Ayuntamiento, la administración cada vez le está dando menos importancia en vez de llevarlos a cabo, refleja que las acciones a considerar ya son implementadas y cada vez le dejan menos hojas dentro del plan de desarrollo municipal. Pero la pregunta es ¿cómo se pretenden resolver las demandas de la sociedad, sino se cuenta con personal capacitado y las herramientas necesarias para dar solución? Siguen sin implementarse los manuales y por consecuencia un servicio civil de carrera. Cuesta trabajo comprender cómo es que el municipio no se preocupa por dar soluciones al interior de su ayuntamiento y como es que resuelve las demandas de la sociedad.

3.4.5.- Periodo Actual 2013-2014

En el actual gobierno de Telésforo García Carreón va por el mismo camino que los dos anteriores, utilizando como “machote”¹³¹ el plan de desarrollo del 2003-2006; se refleja cada vez menos la relatoría en cuestiones de modernización, si bien deberían incrementar esta parte de los planes de desarrollo pues son la fase inicial y la más importante para el desarrollo de las estrategias, actividades, políticas y programas deseadas a realizar en la actual administración.

Presenta ahora un incremento más de robustez en su estructura reflejada en el organigrama del reglamento orgánico esto debido a su última reforma realizada en febrero de 2014, menciona que ahora son 22 dependencias. De igual forma presenta los elementos de la modernización administrativa del municipio consideradas desde el 2003 e implementó una más, bajo el tema *Gobierno Eficiente que Genere Resultados*:

¹³⁰ Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2009-2012, pp.68-75

¹³¹ Borrador de un escrito, o bien puede ser un formato de un texto donde hay datos útiles e iguales al texto a realizar y que por hacer más fácil y rápido el trabajo es utilizado, *en: que-significa.com* [en línea], URL: <http://que-significa.com/significado.php?termino=machote> [consulta: 10 de abril 2015].

- *Manuales de Organización y Procedimientos.*
- *Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Municipales*
- *Reglamentación Municipal.*
- *Transparencia y Rendición de Cuentas.*¹³²

En relación a los dos primeros puntos, es difícil creer que siguen sin implementar los manuales ni el servicio civil de carrera, esto demuestra que no tienen la capacidad y el personal adecuado para realizar estos proyectos. La última propuesta se dio en el orden federal, involucrando al orden estatal y municipal, a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública donde el encargado de su aplicación es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública —recientemente con la publicación del Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cambio su denominación a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)—, para salvaguardar los datos personales y garantizar el acceso a la información pública.

En el orden estatal y municipal se estableció la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; por ende están obligados a atender las solicitudes mediante la coordinación de la Unidad de Información y la Dirección General de Planeación del ayuntamiento, las cuales giran la información a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX), ejecutado y controlado por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

La transparencia es básicamente un sinónimo del concepto de ‘rendición de cuentas’, ya que es una característica peculiar que abre los esquemas de organizaciones políticas y burócratas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos del acceso a la información del gobierno, como gobernantes o servidores públicos, se tiene la obligación

¹³² Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2013-2015, pp.233-238.

de 'rendir cuentas' con los ciudadanos, para que éstos puedan revisar, analizar, y en su caso sancionar algunas anomalías¹³³.

La rendición de cuentas, no es más que la obligación de todos los servidores públicos de informar los avances que se han hecho durante los años de su gobierno, cada año se presenta un informe hacia lo sociedad por parte del presidente municipal, y menciona a detalle lo realizado durante su gestión en relación con el plan nacional de desarrollo municipal, por lo general también se hace un primer informe de avances en los 100 días de gobierno.

3.4.6.- Avances obtenidos durante el periodo 2000-2014, en materia de modernización administrativa en el Ayuntamiento de Chimalhuacán.

Para comprender mejor los antecedentes en materia de modernización administrativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo donde se muestran elementos tomados por los gobiernos durante el periodo para tratar de mejorar en su administración pública.

Cuadro 5
Elementos para la Modernización Administrativa al interior del Ayuntamiento de Chimalhuacán

Jesús Tolentino Román Bojórquez (2000-2003)	Miguel Ángel Casique Pérez (2003-2006)	Marco Antonio Lázaro Cano (2006-2009)	Jesús Tolentino Román Bojórquez (2009-2012)	Telésforo García Carreón (2013-2014)
1. Desarrollo de la Función Pública Municipal. 2. Fortalecimiento de la Participación Social.	1. La actualización del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal. 2. Utilización de los Manuales de Organización y Procedimientos. 3. Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales. 4.- Fortalecimiento de la Participación Social. 5.- Archivo y Sistema de Información Municipal,	1. Manuales de Organización y Procedimientos. 2. Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Municipales. 3. Mecanismos Permanentes para la Participación Social. 4. Reglamentación Municipal.	1. Manuales de Organización y Procedimientos. 2. Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Municipales. 3. Mecanismos Permanentes para la Participación Social. 4. Reglamentación Municipal.	1. Manuales de Organización y Procedimientos. 2. Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Municipales. 3. Reglamentación Municipal. 4. Transparencia y Rendición de Cuentas

¹³³ Ibídem, p.237.

	<p>6.- Reglamentación que favorece el Ejercicio de la Administración y Prestación de los Servicios Públicos.</p> <p>7. La Administración de los Servicios Públicos,</p> <p>8. Sistema de Recaudación y Padrón de Contribuyentes.</p> <p>9. Convenios Vigentes para la Coordinación Intermunicipal e Intergubernamental.</p> <p>10. Sistema de Evaluación del Proceso de Planeación.</p>			
--	---	--	--	--

Fuente Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo Municipal en el periodo de 2000 a 2015

El cuadro anterior, refleja que en el trienio 2003-2006 se desarrolló un análisis para una efectiva modernización administrativa municipal abarcando la mayor parte de las necesidades que se tenían en ese entonces; sin embargo, no se implementó a causa de múltiples razones unas de ellas se realizan por la prioridad dada a los problemas como la infraestructura, pavimentación, drenaje y alcantarillado, suministro de agua potable y seguridad. No se cuenta con el personal especializado por no contar con un servicio civil de carrera para cumplir estas funciones, también, el presupuesto asignado es derrochado en los servicios personales, el gasto corriente y demás obras públicas a realizar que son las acciones que más caracteriza a un gobierno municipal, dejando un lado los demás servicios que se necesitan, creyendo que el embellecimiento y urbanización del propio municipio es todo lo que necesita la población.

En el periodo a analizar “2006-2012” que abarca dos administraciones, se muestra un refrito del anterior Plan de Desarrollo Municipal (2003-2006), resumiendo más la parte de modernización administrativa para cada trienio, por el desinterés de contar con los suficientes recursos (materiales, humanos y financieros) para contrarrestar estos males, dejando en claro que en estos seis años consecutivos de la vida del municipio en materia de modernización administrativa se implementarían los manuales administrativos y el servicio civil de carrera, a pesar de que según se tiene entendido que cada gobierno al entrar al

poder deben de tener otras forma de trabajo y una mejor visión de lo que hará durante sus tres años de estancia.

Pero, tratando de comprender que quizá quisieron mantener los mismos puntos a trabajar en esos seis años era para que se hubiese dado continuidad, un gran avance y lograr implementar los manuales administrativos, así como instaurar un servicio civil de carrera, modernizando el quehacer del mecanismo administrativo. Pues después de estos años, no se les dio nuevamente interés para trabajarlos.

Los planes de desarrollo municipal muestran un amplio panorama de los avances a producir al interior y exterior del municipio en beneficio de su población con un cambio positivo, la transformación y desarrollo para proyectar una mejor imagen del municipio de Chimalhuacán ante los demás municipios que componen el Estado de México; pero así como hay avances positivos, por las razones antes mencionadas aún prevalecen aspectos negativos, lo cual puede ser vislumbrado a través de la siguiente matriz FODA:

Esquema 19
Matriz FODA, del Municipio Chimalhuacán

Fuerzas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cuenta con una Población Económicamente Activa (PEA) por más de 500 mil personas. ➤ Cuenta con el Órgano Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS) para el eficiente reparto de agua y demás servicios que ofrece. ➤ Cuenta con amplios espacios verdes y recreativos para la población. ➤ Ubicación estratégica dentro del corredor urbano México-Texcoco, que propicia las actividades comerciales. ➤ En materia de salud cuenta con el equipo necesario para la atención de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Al carecer de fuentes de empleo, el municipio se convierte en un sitio dormitorio, al tener que trasladarse la (PEA) a otros municipios o al Distrito Federal. ➤ Escasez de recursos económicos para hacer frente a los problemas de la sociedad. ➤ Crecimiento acelerado de la población por la venta ilegal de terrenos que realiza el Movimiento Antorcha Campesina, con escasas posibilidades de urbanización. ➤ Deficiencias en infraestructura, equipamiento y servicios. ➤ Los servicios de educación media superior y superior son insuficientes.
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Construcción de viviendas de interés social para abatir los déficits existentes de asentamientos irregulares. ➤ La región está ubicada en una de las zonas donde cruza o confluye un gran volumen de aguas negras que pueden ser reutilizadas. ➤ Inversión exterior para la creación de industrias manufactureras para dar trabajo a la fuerza laboral 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Adicciones, hacia las drogas y alcohol en la población, como también, pertenecer a organizaciones delictivas por falta de oportunidades educación y empleo. ➤ Incremento de manera descontrolada y exponencial de los asentamientos irregulares eliminando gradualmente las escasas zonas agrícolas. ➤ Recursos insuficientes para dotar a toda la población de servicios al 100%. ➤ La deficiente infraestructura de mercados públicos, y el

<p>existente.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Desarrollo de un programa integral de agricultura. ➤ Aplicación de diversos programas sociales, en cuestiones de educación, salud, economía y vivienda. 	<p>deficiente control de los tianguis que operan en el municipio y que representan el sector de abasto popular, se ve amenazado por el crecimiento del comercio globalizador.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Las vías de comunicación existentes son insuficientes.
--	--

Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo Municipal en el periodo de 2000 a 2015

En esta matriz F.O.D.A, podemos comprender que si no se llevan a cabo los programas, proyectos, políticas y demás acciones gubernamentales, el municipio, superficialmente pueden tener un avance que lo posicionaría como un municipio con características metropolitanas, pero a su interior y reflejado en su población estaría en la total marginación pues la mayor parte de ella se encuentra en pobreza, siendo un porcentaje mínimo de ella que tiene recursos económicos suficientes para estar en la clase media o media-alta.

Aún existen grandes problemas sociales sobre todo en las partes alejadas del centro del ayuntamiento que provocan incertidumbre entre los pobladores, mostrando realmente el poco interés que tiene el gobierno del Movimiento Antorcha Campesina por dar una verdadera transformación al municipio y a su administración pública, preocupándose solo por tener medio satisfechos a sus agremiados y embellecer el municipio como apenas lo hizo con la construcción de la escultura del *Guerrero Chimalli*, millonaria obra que provoco controversia por costar 35 millones de pesos obtenidos del erario público y que a sus alrededores se observa la marginación en la que se encuentra el municipio; en vez de gastar esa gran cantidad de dinero en cosas sin sentido, deberían de ocuparlo para programas o políticas en pro del bienestar de la sociedad.

3.5.- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE CHIMALHUACÁN.

Al examinar el Plan de Desarrollo Municipal, el Bando Municipal de Chimalhuacán, su Reglamento Orgánico más recientes y la página de internet¹³⁴, se observa una robusta estructura orgánica, representada en un organigrama, con un enorme listado de direcciones y departamentos, los mismos reglamentos con ligeras diferencias, clasifican dicha estructura de la siguiente manera:

- *Administración directa:* Estructura Orgánica Formal que preside el C. Presidente Municipal.
- *Convenio con el Estado:* Para la atención del Registro del Estado Civil de las Personas.
- *Organismos Públicos Descentralizados:* Para la operación y control del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS).
 - Para la atención a la población más vulnerable y para el Desarrollo Integral de la Familia (Sistema Municipal DIF) y la Preceptoría Juvenil Regional de Integración Social.
 - Para el fomento y desarrollo de la cultura física y deporte el Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Chimalhuacán (INCUFIDECH).

En total son 23 dependencias y organismos administrativas con más de 150 áreas, lo que lleva a un gasto mayor, en el pago al personal público. De acuerdo con los anteriores datos es necesario realizar un análisis estructural- funcional de acuerdo con costos por resultados, pero al no contar con las cantidades exactas divididas entre las diferentes dependencias —pues la autoridad competente no quiso brindar esta información— se tomó como base el presupuesto del ayuntamiento de Chimalhuacán, para dividirlo según el criterio de las funciones desempeñadas por cada dependencia.

¹³⁴ Para mayor información consulte la página:
http://www.chimalhuacan.gob.mx/estructura_organica.php

3.5.1.- Análisis Sistémico de la estructura administrativa municipal.

Carrillo Landeros Ramiro propone el análisis sistémico¹³⁵ para revisar las estructuras de realización y funcionamiento a través de tres áreas fundamentales:

- ✓ *Áreas Sustantivas*; que constituyen el arte, origen, motivo de creación, causa o razón de ser de la institución de que se trata.
- ✓ *Áreas de Regulación*; tienen que ver con la normatividad, la armonía, el funcionamiento orientado a la resolución de problemas y una organización estable.
- ✓ *Áreas de Apoyo*; son los aspectos propiamente dichos de la logística, recursos personales, recursos financieros, aspectos materiales, generalmente estas áreas corresponden a las direcciones de administración y a las secretarías de Estado en sus oficialías mayores.

Para dar inicio al análisis la estructura administrativa del municipio de Chimalhuacán se muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 6
Estructura Administrativa de Chimalhuacán

Dependencias	N° de unidades que la integran
1. Presidencia Municipal	9 áreas
2. Secretaría del H. Ayuntamiento	7 áreas
3. Tesorería Municipal	34 áreas
4. Dirección General de Planeación	6 áreas
5. Dirección General de Desarrollo Urbano	7 áreas
6. Dirección General de Obras Públicas	7 áreas
7. Dirección General de Servicios Públicos	8 áreas
8. Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal	13 áreas
9. Dirección del Medio Ambiente	2 áreas
10. Dirección General de Gobernación	2 áreas
11. Dirección General de Educación y Cultura	24 áreas
12. Dirección General de Desarrollo Social	9 áreas
13. Dirección de Desarrollo Económico	7 áreas
14. Dirección de la Oficialía Mediadora-Conciliadora y de las Oficialías Calificadoras	9 áreas

¹³⁵ Este análisis da a conocer más a fondo una estructura completa dándole características de expansión y flexibilidad para determinar que partes de dicha estructura son más funcionales e importantes que las demás, proponiendo como finalidad darle un enfoque exacto, un equilibrio y un buen desarrollo a la hora de modificarlo. Retomado de: Ramiro Carrillo Landeros, Clase de la Asignatura Seminario de Apoyo a la Titulación, 2014.

15. Dirección de Salud Municipal	6 áreas
16. Coordinación de Atención a la Ciudadanía	
17. Coordinación de Imagen Urbana	4 áreas
18. Defensoría Municipal de los Derechos Humanos	
19. Oficialías del Registro Civil	7 áreas
20. Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (O.D.A.P.A.S.)	15 áreas
21. Sistema Municipal Para el Desarrollo Integral de la Familia	8 áreas
22. Organismo Público Descentralizado, Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Chimalhuacán	
23. Preceptoría Juvenil Regional de Reintegración Social	

Elaboración propia con base en la página WEB del Ayuntamiento:
http://www.chimalhuacan.gob.mx/estructura_organica.php

Una vez teniendo el número de dependencias con las que cuenta el Ayuntamiento, se proseguirá a la división tripartita para la clasificación de las dependencias ya sean de tipo: (sustantivo, regulatorio y de apoyo). Posteriormente, de acuerdo con el presupuesto total otorgado al ayuntamiento se asignarán los ingresos de acuerdo a la estructura-funcional.

Cuadro 7 Análisis Sistémico de la Estructura Orgánica del Ayuntamiento de Chimalhuacán

Clasificación	Dependencias
Sustantivas	1. Presidencia Municipal 2. Secretaría del H. Ayuntamiento 4. Dirección General de Planeación 10. Dirección General de Gobernación
Regulatorias	14. Dirección de la Oficialía Mediadora-Conciliadora y de las Oficialías Calificadoras. 15. Dirección de Salud Municipal 16. Coordinación de Atención a la Ciudadanía. 18. Defensoría Municipal de los Derechos Humanos. 20. Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (O.D.A.P.A.S.) 21. Sistema Municipal Para el Desarrollo Integral de la Familia 23. Preceptoría Juvenil Regional de Reintegración Social
Apoyo	3. Tesorería Municipal 5. Dirección General de Desarrollo Urbano 6. Dirección General de Obras Públicas 7. Dirección General de Servicios Públicos 8. Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal. 9. Dirección del Medio Ambiente 11. Dirección General de Educación y Cultura



12. Dirección General de Desarrollo Social
 13. Dirección de Desarrollo Económico
 17. Coordinación de Imagen Urbana
 19. Oficialías del Registro Civil
 22. Organismo Público Descentralizado,
 Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte
 de Chimalhuacán

Elaboración propia con base en la página WEB del Ayuntamiento.

Como se observa en la gráfica, las dependencias con más representación son las de apoyo, acaparando casi el 50% de la estructura, ya que prácticamente es donde se desenvuelven la mayor parte de las actividades, funciones y tareas del ayuntamiento. Respecto al análisis estructural-funcional, con base en costos y resultados, de acuerdo con la información obtenida por medio de la solicitud de información con folio de solicitud: 00033/CHIMALHU/IP/2014 a través del SAIMEX —siendo el único medio por el cual han brindado atención—, el Lic. José de la Cruz Hernández Duana, aclara que por el hecho de ser demasiadas dependencias sólo menciona algunas, por ser las más importantes y las más participativas en el cumplimiento de los deberes del Ayuntamiento; de manera cronológica con base en el presupuesto asignado al municipio, esto es lo que se repartió a las siguientes dependencias:

Cuadro 7
Presupuesto, Periodo 2009-2014

Dependencias con presupuesto basado en resultados	Gasto del presupuesto basado en resultados por dependencia en el periodo 2009-2014					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Secretaría del H. Ayuntamiento	\$11,141,365.91	\$16,189,577.52	\$20,547,328.69	\$21,452,527.50	\$24,544,879.57	\$5,841,634.39
2. Desarrollo Urbano y Obras Públicas	\$344,443,314.71	\$348,940,769.90	\$475,531,097.70	\$562,745,796.97	\$424,609,889.70	\$96,629,813.70
3. Servicios Públicos	\$70,639,476.05	\$56,607,885.51	\$69,082,560.61	\$77,575,795.50	\$75,285,865.81	\$10,562,050.84
4. Contraloría	\$2,874,370.00	\$3,137,989.81	\$2,973,587.96	\$2,916,415.18	\$2,956,358.11	\$633,284.33
5. Tesorería	\$135,743,561.10	\$200,261,317.53	\$261,187,631.72	\$291,923,218.89	\$379,985,858.94	\$96,748,585.02
6. Dirección General de Desarrollo Social	\$1,170,027.78	\$2,410,171.77	\$4,025,807.96	\$3,162,332.81	\$3,455,382.27	\$738,841.75
7. Seguridad Pública y Tránsito	\$122,970,303.47	\$123,140,683.23	\$174,544,702.92	\$157,668,733.63	\$187,972,944.96	\$38,034,497.67

Municipal						
	Ingresos total del Municipio de Chimalhuacán por año, periodo 2009-2014					
	\$865'235,300.00	\$1,204'749,689.00	\$1,330'691,389.00	\$1,521'594,378.00	\$1,137'303,325.75	\$1,805'500,000.00

Elaboración propia con base en la información obtenida el 13 de mayo de 2014, a través del SAIMEX.

Se observa que las dependencias antes citadas son pilares en funcionamiento del ayuntamiento, cuentan con suficientes recursos para actuar, pero por no contar con el personal capacitado y las herramientas necesarias para su desempeño, no generan correctamente las soluciones a los problemas sociales que acontecen a la población chimalhuaquense. Durante el inicio del periodo analizado a las diferentes dependencias se les otorgó la cantidad de medios necesarios como participantes de los ejes rectores con respecto a los planes de desarrollo correspondientes; sin embargo, las estrategias cambiaron y por ello disminuyeron los ingresos en algunas dependencias del cuadro anterior, ya que los intereses a cubrir fueron otros.

Qué pasa al interior del ayuntamiento respecto a los programas de modernización fijados en los planes de desarrollo municipal en el periodo abarcado por la investigación (2000-2014), ¿realmente se han o están tomando en cuenta estos elementos?; al parecer los gobiernos anteriores y el actual, hacen saber a su población que van por el camino correcto; quizá sea al exterior del ayuntamiento, por los bienes y servicios que tratan de ofrecer de manera igualitaria para todos los sectores de la sociedad. Pero ¿qué esconden al interior de su estructura administrativa? De acuerdo con los anteriores análisis respecto al ayuntamiento, representado en una matriz F.O.D.A., esto fue lo que se observó.

Cuadro 8
Matriz F.O.D.A., del Ayuntamiento de Chimalhuacán con respecto a la Modernización Administrativa Municipal

Fuerzas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Registro preciso del perfil Técnico-Profesional del personal que labora en la administración pública municipal ➤ Se tienen identificados las necesidades, tecnológicas, de mobiliario y equipo, así como de espacios para la atención de los servicios. ➤ Estructura administrativa formalmente reglamentada por el Reglamento Orgánico Municipal. ➤ Se cuenta con una amplia participación social y del sector privado. ➤ Control específico de los servicios a cargo de la administración pública municipal 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se carece de manuales administrativos desde 2000. ➤ Sin implementación de un Servicio Civil de Carrera. ➤ Se cuenta con poco personal calificado. ➤ Persiste una exorbitante estructura administrativa permitiendo la duplicación de funciones. ➤ Deficiencia de recursos económicos para ampliar los materiales, herramientas, equipo e infraestructura.
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se cuenta con una comunicación estrecha para los convenios de coordinación intergubernamental e intermunicipal ➤ Registro exacto de las obras inconclusas. ➤ Generar manuales administrativos que den la correcta sistematización para detectar sus funciones ➤ Implementación de la mejora continua, para el desarrollo profesional de los servidores públicos. ➤ Introducción de una dependencia encargada de implementar los elementos de la modernización administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estancamiento de la administración pública municipal por falta de personal profesional para la realización de las diversas tareas. ➤ Vulnerabilidad para el control administrativo produciendo así, actos de corrupción ➤ Movimiento Antorcha Campesina, como actor de corruptelas, sistema de botín y una mala administración, que sólo ve por los intereses de sus agremiados. ➤ De no lograr la participación social se tiende un alejamiento de la sociedad, falta de legitimidad y credibilidad del gobierno municipal ➤ Si se sigue haciendo caso omiso de la implementación de manuales administrativos el ayuntamiento seguirá siendo ineficiente, con duplicación de funciones y la deuda pública seguirá creciendo.

Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo Municipal en el periodo de 2000 a 2015

Considerando los cambios que la administración pública municipal tuvo en el periodo 2000-2014, de acuerdo al matriz F.O.D.A. anterior, se puede diagnosticar que la modernización administrativa en el ayuntamiento de Chimalhuacán es entendida como un tema dentro de los planes de desarrollo con poca relevancia, pues tienen mayor atención los temas referidos a los problemas de la población. Y que a pesar de tener fuerzas y oportunidades para el modernizar el ayuntamiento en cuanto a estructura y funcionamiento no las pueden emplear por no contar con la capacidad adecuada ni los recursos humanos especializados en las diferentes áreas a modificar, más aun por la ignorancia y el desinterés que se mantiene presente en los altos funcionarios.

En el trienio donde se dio el pleno apogeo de la modernización administrativa fue en un periodo antes (2003-2006) de nuestro objeto de investigación, donde se trató de cambiar la mayor parte de las instancias del ayuntamiento de Chimalhuacán, posteriormente se empezó a dar menos ímpetu a este proceso, preservando los que a su criterio eran relevantes en los dos trienios siguientes, ya en el actual se observa un elemento más a la lista, el cual sigue teniendo desperfectos que debe cambiar para mejora de los bienes y servicios que otorga pues...

La comunidad, exige una administración pública que desarrolle al máximo su capacidad y voluntad de innovación, adaptabilidad, transparencia y competitividad, que facilite la actividad económica, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, tanto de la ciudadanía como de las autoridades para acrecentar y fortalecer la confianza de la ciudadanía en el gobierno municipal.¹³⁶

Quizá el ex presidente municipal Miquel Casique tenía la idea de lo que haría en su periodo, pero por no tener los elementos necesarios en la realidad y en la práctica sigue sucediendo a menudo lo mismo, prefieren darle prioridad a los problemas sociales; desconociendo el hecho de que si resuelven los problemas que tienen en el interior del ayuntamiento podrán resolver eficiente y eficazmente los problemas del exterior, es decir las demandas de la ciudadanía.

En lo referente a la estructura administrativa y las funciones de cada área, es necesaria la implementación de los manuales de organización y procedimientos, a pesar de que se cuente con el Reglamento Orgánico que rige el actuar de cada dependencia, pues en ellos quedarían más delimitadas las funciones, y la estructura administrativa podría reducirse eliminando las áreas que tengan duplicación de funciones, pues una estructura entre más grande no es moderna; obviamente no es la mentalidad que tienen los servidores públicos del municipio, pues a pesar de tener una enorme estructura no cubre ni el 50% de su capacidad siendo ineficiente.

¹³⁶ Plan de Desarrollo Municipal, op., cit., 2003-2006, p.59.

3.6.- EFECTOS PROVOCADOS POR LA INSUFICIENTE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN.

A pesar de que se llevaron a cabo elementos de modernización administrativa antes mencionados, la administración pública del municipio en realidad, no presenta tales cambios, como bien se mencionó el principal problema fue el asentamiento irregular provocando el crecimiento de la población a pasos desmesurados, pues no se tuvo una plena planeación para que se estabilizara las zonas que pudiesen ser habitadas dentro del territorio del municipio.

Por lo tanto “la importante carencia de infraestructuras básicas, equipamientos, zonas verdes y espacios públicos ha desestabilizado seriamente la sostenibilidad urbana y territorial del municipio, sentenciando su propia capacidad de desarrollo económico, conduciendo a una degradación ecológica irreversible del territorio y a una importante disminución de la calidad de vida de sus ciudadanos”¹³⁷.

Provocando así una desestabilización en el desarrollo y estructuración de la administración pública municipal pues su principal objetivo era resolver los problemas lo antes posible lo que llevo a crear una inmensa administración pública, ineficiente y deficiente.

¹³⁷ OPPTA, Observatorio Panamericano, pasaje, territorio, arquitectura: *Chimalhuacán, México, de cómo regenerar un tejido urbano resultado de procesos acelerados de asentamientos irregulares*, Chimalhuacán, México, 2009 [análisis en formato pdf], [fecha de consulta: 12 de abril 2015]. p.2

3.6.1.- La limitada utilización de los manuales administrativos

“La importancia de contar con Manuales Administrativos que reflejen las atribuciones de cada dependencia es el de dar cumplimiento al marco legal y administrativo, y el de asumir el control administrativo de la unidad que lo emite, con toda la Administración Pública del Ayuntamiento y con los ciudadanos”

Lic. Alfredo Gándara Andrade
Presidente Municipal de Poza Rica Veracruz 2011-2013,
Guía Técnica para elaborar Manuales Administrativos.

En la vida del municipio, exactamente desde el año 2003 dónde se menciona por primera vez en el plan de desarrollo municipal 2003-2006 la inclusión de los manuales administrativos como marco normativo del municipio con la finalidad de:

Controlar y dirigir las acciones del desarrollo municipal, a la vez de permitir la eficiencia y la eficacia administrativa... Y en aras de atender los servicios públicos, y buscar la atención de la demanda social, que aqueja a la comunidad, se implementaran los Manuales de Organización y procedimientos, conforme al Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal... para alcanzar la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros con los que se cuenta; pero sobre todo estructurándola de acuerdo a los objetivos, programas y proyectos que se establecen en el Plan de Desarrollo Municipal¹³⁸.

Como tal desde estas fechas se tenía la idea y la programación de instaurar dichos manuales, iniciando con un minucioso y extenso análisis, para verificar las necesidades que requería el municipio en las diferentes unidades administrativas y así se impulsaría el desarrollo que el municipio requiere, basándose principalmente en buscar un equilibrio entre los fines racionales perseguidos y los medios disponibles con los que cuenta el ayuntamiento, para tratar de garantizar la eficiencia y eficacia a través de las responsabilidades que en ese momento y

¹³⁸ Plan de Desarrollo Municipal, op., cit., 2003-2006, p.60.

hasta ahora han tomado los gobiernos municipales. Hoy después de más de 10 años solo existe un Manual de Procedimientos de la Dirección General de Obras Públicas pero sigue en revisión para su aprobación pues su justificación de no contar con manuales administrativos se basa en su fundamento normativo, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, pues a través de sus diversas reformas se han asentado las funciones que corresponde a cada área y a cada unidad administrativa y así según se atiende de manera puntual lo que indica el plan de desarrollo municipal; pero realmente no basta con el reglamento ya que en el actuar de las dependencias se ve reflejado la duplicación de funciones, la desorganización y procedimientos lentos.

Aunado a lo anterior, hacen saber a través de la respuesta a la solicitud de información antes citada, que para ellos es más que suficiente el reglamento pues sustituye al manual general de organización del ayuntamiento; que para la ejecución de programas federales y estatales cuenta con el apoyo de los manuales de procedimiento emitido por las dependencias normativas según sea el caso a considerar de los dos órdenes de gobierno.

Sin embargo, existen contradicciones a la hora de hablar de este tema pues si bien se tomó en cuenta como método de modernización administrativa la implementación de manuales administrativos, sobre todo manuales de organización y manuales de procedimiento tanto generales como específicos dentro de la reglamentación municipal, esto lo podemos verificar en el mismo Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Chimalhuacán 2014, en su Capítulo 1ro, de las Disposiciones Generales, donde se hace referencia a la implementación y uso de los manuales administrativos, en el artículo 5° se menciona que al frente de cada dependencia administrativa se asignara por el cabildo un titular que será auxiliado por las unidades administrativas y demás servidores públicos y “tendrá las atribuciones establecidas por las leyes, reglamentos, manuales y demás disposiciones

aplicables”¹³⁹; en el artículo 7 se menciona que “El presidente municipal expedirá los acuerdos, circulares y otras disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento de las dependencias del ejecutivo y autorizara la expedición de manuales administrativos”¹⁴⁰. Consiguientemente el artículo 31°, de la Dirección General de Gobernación, fracción XII menciona que:

“En coordinación con la Secretaría Técnica del Gabinete y el Departamento de Reglamentación, vigilar que las áreas de la Administración Pública Municipal elaboren los proyectos de reglamentos internos y manuales de procedimientos necesarios para la ejecución de las atribuciones de las dependencias administrativas, sometiéndolos a dictamen aprobatorio de la mesa técnica que para el efecto se convoque por parte de la Secretaría Técnica del Gabinete.”¹⁴¹

A su vez, el Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento de Chimalhuacán menciona en su artículo 2°, que se entiende por manual de organización

...el documento que contiene la información sobre las atribuciones, funciones y estructura de las unidades administrativas que integran la administración pública municipal de Chimalhuacán, los niveles jerárquicos y sus grados de autoridad y responsabilidad¹⁴².

Y por manual de procedimientos

...el documento que en forma metódica y sistemática, señala los pasos y operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de cada Dependencia, mismo que contiene los diferentes puestos o unidades

¹³⁹ Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Chimalhuacán, Estado de México 2014, Chimalhuacán, México, 26 de septiembre del año 2014. Art. 7, p. 3, documento en formato pdf.

¹⁴⁰ Ídem.

¹⁴¹ Ibídem, p. 30.

¹⁴² Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento de Chimalhuacán, Estado de México, Chimalhuacán, México, a 23 de noviembre del año 2011. Art. 2, p. 3 y 4, documento en formato pdf.

administrativas que intervienen y precisa su responsabilidad, participación, así como los formularios, autorizaciones o documentos a utilizar¹⁴³.

Menciona también en el artículo 11°, el responsable de la formulación de los manuales de procedimientos y de servicios al público, de la secretaria será el secretario, siendo una función no delegable. Por último en el artículo 13°, indica que “los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados y ser publicados en la Gaceta Municipal y en los estrados de la Secretaría”¹⁴⁴.

También en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en el Título IV, Régimen Administrativo, Capítulo Primero, de las Dependencias Administrativas, artículo 86 menciona que

...el servidor público titular de las referidas dependencias y entidades de la administración municipal, ejercerá las funciones propias de su competencia y será responsable por el ejercicio de dichas funciones y atribuciones contenidas en la Ley, sus reglamentos interiores, manuales, acuerdos, circulares y otras disposiciones legales que tiendan a regular el funcionamiento del Municipio”¹⁴⁵.

Estas contradicciones son irrefutables porque a pesar de estar plasmado en su marco normativo hacen caso omiso pues ya era tiempo para realizar y tener sus propios manuales administrativos. Todos los presidentes municipales que ha tenido el municipio han sido de extracción antorchista, aunque digan que cada trienio tienen diferentes finalidades y no hay continuidad pero si analizamos los puntos a tratar en los planes de desarrollo, que son los mismos, se nota por así decirlo, la continuidad que se mantuvo. Es más, por ser un municipio antorchista todo servidor público que labora es perteneciente a este movimiento, es difícil

¹⁴³ Ibíd.

¹⁴⁴ Ibídem, art. 13, p. 7

¹⁴⁵ Decreto N°164, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Toluca de Lerdo, México, a 22 de Septiembre de 1992. Art. 86, p. 41, documento en formato pdf.

pensar que no laboren por varios años, a lo mucho podrían cambiarse de área, en consecuencia, siguen sin tener manuales administrativos.

Siguiendo con las contradicciones es vergonzoso saber que los manuales no son necesarios pero que si se requieren en el ayuntamiento, pues al decir que:

El Ayuntamiento de Chimalhuacán, opera con su Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, con el cual cubre las necesidades actuales para el funcionamiento de la administración pública, con eficiencia, por lo que de manera permanente se lleva a cabo su revisión para mantenerlo actualizado, conforme a la dinámica de reformas legales que incidan en sus disposiciones estructurales o bien para su adaptación a la dinámica organizacional que el Ayuntamiento requiera para la atención de los servicios y la adecuada marcha de la administración; más sin embargo es fundamental para la presente gestión municipal, avanzar en la elaboración del manual de organización y los manuales de procedimientos correspondientes, a las funciones de cada dependencia municipal, con el objetivo de visualizar el funcionamiento de la administración municipal y poder determinar en una fase posterior su mejoramiento y/o actualización¹⁴⁶

Reflejan la incapacidad que han tenido a lo largo de más de 10 años, esto se da por no contar con personal especializado en esta temática, y se dice esto por experiencia propia, pues a los servidores públicos se les encomienda realizar los manuales específicos de organización y procedimientos de sus respectivas áreas sin capacitarlos y por ende no saben cómo realizarlos ni por dónde empezar. Por tanto, no cuentan con un área específica la cual se encargue de llevar el control, desarrollo y creación de los manuales administrativos, así como también no cuentan con personal con el perfil profesional que se requiere para aportar los conocimientos necesarios en la implementación de esta herramienta tan útil en la vida de una organización administrativa. Si bien el Reglamento orgánico es una pieza clave que funciona como guía para llevar a cabo los cometidos de las

¹⁴⁶ Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán 2013-2015: *Gobierno eficiente que genere resultados, Manuales de Organización y Procedimientos*, Chimalhuacán, México p. 235

diferentes dependencias del municipio pero como se menciona, es necesario tener los manuales administrativos pues son documentos que detalla el quehacer y el ser de cada dependencia.

También en el portal de internet del ayuntamiento de Chimalhuacán¹⁴⁷, en la pestaña de *transparencia* hace referencia a Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios en su artículo 12° que a la letra dice:

Los Sujetos Obligados deberán tener disponible en medio magnético impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla, precisa y entendible para los particulares, la información...”¹⁴⁸ refiriéndonos solamente a la fracción I “Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos y demás disposiciones en los que se establezca su marco jurídico de actuación¹⁴⁹,

Examinamos que el ayuntamiento no le ha dado la importancia que se merece esta útil herramienta de trabajo y si entramos al portal del IPOMEX (Información Pública de Oficio Mexiquense) en relación al municipio de Chimalhuacán¹⁵⁰, de igual forma no se encontrara ningún manual ya sea de procedimiento o de organización.

Haciendo una comparación entre Chimalhuacán y los municipios aledaños se percibe lo siguiente:

¹⁴⁷ Para mayor información consulte la página web: <http://www.chimalhuacan.gob.mx/>

¹⁴⁸ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, Toluca, México, noviembre 27 de 2003. Art. 12, p. 9, documento en formato pdf.

¹⁴⁹ *Ibíd*em, p. 10

¹⁵⁰ Para mayores informe consulte la página web: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/chimalhuacan.web>

Cuadro 9
Comparación de Municipios en relación al uso de Manuales Administrativos

Municipio	Manuales Administrativos	
	Manuales de Organización	Manuales de Procedimientos
Chimalhuacán	--	1
Chalco	23	13
Chicoloapan	--	--
Ixtapaluca	--	--
La Paz	1	1
Naucalpan	1	46
Nezahualcóyotl	22	36
Texcoco	1	1

Elaboración propia con base en los portales de internet de los municipios mencionados y en el portal de Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX), Dirección URL: <http://www.ipomex.org.mx/portal.html#>, [consulta: 20 de abril 2015].

A grandes rasgos se muestra que el desinterés no sólo se da en Chimalhuacán sino en los municipios cercanos (Chicoloapan, Ixtapaluca, la Paz y Texcoco) para emplear el uso de los manuales administrativos dentro de los gobiernos locales, pues de los ocho municipios mencionados, tres (Chalco, Netzahualcóyotl y Naucalpan) son los más modernizados en su administración pública, sin duda alguna, el no contar con esta herramienta técnica-administrativa, se ve reflejado en su deficiente actuar y organización de cada municipio que no cuenta con ellos. Finalmente se puede señalar la falta de acción de las autoridades por llevar a cabo el uso y difusión de los manuales, pues algunas dependencias también funcionan a través de los reglamentos donde mencionan su estructura y sus funciones, sólo de forma general dejando a un lado el interés por desarrollar esta herramienta que son más detallados, específicos y prácticos.

3.6.2.- Discontinuidad de la Mejora Continua

Siguiendo con los objetivos de la investigación, la mejora continua abarca todos los ámbitos en cuestión de modernización administrativa en la administración pública de Chimalhuacán como se ha visualizado en esta investigación no ha logrado penetrar considerablemente, pues aun tiene muchas carencias por resolver, principalmente el tener una enorme estructura orgánica y la idea de la descentralización para acaparar todas las zonas y regiones del municipio han

hecho que se acomplejen las acciones para modificar las áreas más críticas del municipio. Debido a esto no se ha suscitado una reducción tanto de la organización como de los servidores públicos ni mucho menos existe un reglamento o decreto donde suscriban la profesionalización de los servidores públicos como tal, si bien, dentro de los planes de desarrollo municipal de 2006-2009, 2009-2012, y 2013-2015 mencionan en el apartado de Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Municipales que

... el gobierno municipal puedan poner en práctica el principio de eficiencia y aprovechar los recursos y la potencialidad del territorio, es fundamental que la administración pública municipal tenga servidores públicos que cubran su perfil, por lo cual se cuenta con dependencias de Recursos Humanos y de Capacitación, para el control y seguimiento de los perfiles laborales de los servidores públicos; así como de su capacitación, de tal forma que garantice la adecuada preparación y ejecución de proyectos, la atención a la ciudadanía y den solución a los problemas que en el territorio municipal se presentan¹⁵¹.

Pero esto no ha sido suficiente para aclarar la situación del personal, por ejemplo las acciones que se han encaminado hacia la profesionalización de los servidores públicos solo se han llevado a cabo:

- 142 cursos
- 3 conferencias impartidas y
- 4 convenios con distintas universidades para que los servidores públicos puedan estudiar licenciaturas o maestrías que les interese¹⁵²

Insuficiente para una plantilla con más de 2800 servidores públicos, considerando que la mayor parte de los cursos son para que aprendan a ocupar una computadora. A través de la solicitud de información antes citada hacen saber que para ellos las acciones de mejora continua

¹⁵¹ Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2013-2015, p.236

¹⁵² Acuse de Respuesta a la Solicitud de Información para el Ayuntamiento de Chimalhuacán, op. cit.

...se ve reflejada en las reformas al Bando Municipal y al Reglamento Orgánico de la administración pública de Chimalhuacán; donde de manera formal se plasma las mejoras tanto en el marco normativo como en la estructura orgánica que opera las funciones que tiene a su cargo el gobierno municipal¹⁵³.

Insistiendo que van por el camino correcto, pero que realmente no es así pues no se tiene una idea concreta de hasta dónde quieren llegar y como llegar denotando una discontinuidad en las acciones y programas para el desarrollo de sus recursos humanos y en general de su administración pública.

3.6.2.1- Funcionamiento sin Profesionalización de los Servidores Públicos

Otra carencia con la que cuenta el gobierno local de Chimalhuacán es su descalificado recurso humano en la administración pública, pues no cuenta con los instrumentos y las herramientas necesarias para ser eficientes. Si bien, parte de la importancia del uso de los manuales administrativos es erradicar la ausencia de conocimientos del personal, pues a través de los manuales de procedimiento se puede capacitar a los integrantes que conforman las diversas áreas de la estructura orgánica del ayuntamiento y que como tal no se cuenta.

Parte fundamental de este problema es el perfil profesional de los servidores públicos, pues de acuerdo a un análisis de las plantillas de personal hecha por la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, menciona que en Chimalhuacán “los procedimientos de reclutamiento y selección se dan sólo cada trienio, en cada cambio de administración, y no se cuenta con ningún procedimiento o lineamiento para el desarrollo de los servidores públicos que laboran en este ayuntamiento¹⁵⁴

¹⁵³ Ídem.

¹⁵⁴ Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, *Análisis de las plantillas de personal en la administración pública de los municipios del Estado de México*, México, 2004, [formato pdf], Dirección URL: http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/transparencia/information/analisis_mpales/contraloria/analisi_plantillas_personal_admon.pdf, p. 25, [fecha de consulta: 21 de abril 2015].

Al no contar con estas características, el control es inexistente relacionado a la incorrecta planeación en su estructura pues cuenta con una exorbitante plantilla de servidores públicos que carecen de profesionalización y aptitud en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, que desencadenan efectos que van de lo particular a lo general.

Así también no han podido instaurar un servicio civil o profesional de carrera, eligiendo y aceptando personas no aptas para ocupar cargos importantes, pues supuestamente en palabras del actual Secretario Técnico del Gabinete el Lic. Dámaso Constantino González “en virtud de que la administración pública municipal tiene un término de duración de tres años y es difícil que muchos servidores públicos se queden a laborar con la siguiente administración, esto por los compromisos que ellos tienen”¹⁵⁵.

Por consiguiente, tampoco cuentan con un manual de perfil de puestos desconociendo los requisitos para ocupar un cargo en los distintos niveles jerárquicos de la administración pública municipal comentando vagamente el Tesorero Municipal lo siguiente,

...dependen de cada uno de los cargos son los requisitos, aunque algo muy importante a considerar es el atraer a los hombres y mujeres, ofreciéndoles la oportunidad de desarrollarse y ascender en el gobierno con base a su mérito profesional y que aporten creatividad y profesionalismo para beneficio de la sociedad.¹⁵⁶

Contradicción total pues al dejar que se desarrollen quiere decir que estarán no sólo por los tres años de gobierno si no permanecerán otros años más, quizá no ocupando el mismo cargo. Durante el trienio 2006-2009 la administración pública municipal contaba con una plantilla de personal de 2,175:

¹⁵⁵ Acuse de Respuesta a la Solicitud de Información para el Ayuntamiento de Chimalhuacán, op. cit.

¹⁵⁶ Ídem.

- 452 servidores públicos son sindicalizados y 1,723 servidores públicos de confianza. Y no se sabe si se están contabilizando a los que pertenecen a la categoría de empleados de base y empleados eventuales; de los cuales cuentan con el Perfil Técnico-Profesional:
 - Sin estudios 55;
 - Primaria 452;
 - Secundaria 1,110;
 - Estudios Técnicos 94;
 - Bachillerato 226;
 - Licenciatura 193;
 - Postgrado 45.¹⁵⁷

- Ya para los años posteriores se siguió incrementado el número de servidores públicos al servicio del municipio, elevándose por una parte los servidores públicos sindicalizados a 500. En el trienio actual (2013-2015) supuestamente laboran 2800 servidores públicos, de los cuales cuentan con el Perfil Técnico-Profesional siguiente:
 - Sin estudios 146;
 - Primaria 583;
 - Secundaria 1,145;
 - Nivel Medio Superior 585
 - Licenciatura 339;
 - Maestría 2.¹⁵⁸

Cifras que denotan incertidumbre en la realidad y a la hora de cobrar —día en el que se inactiva todo proceso o servicio público porque todos los servidores van a cobrar y los usuarios no pueden pasar por los pasillos del palacio municipal— Esta cadena de carencias converge en la burocracia existente mantenida en su máximo esplendor, pues el personal no cuenta con un ideal de servicio por vocación y vive

¹⁵⁷ Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2006-2009, p.77

¹⁵⁸ Acuse de Respuesta a la Solicitud de Información para el Ayuntamiento de Chimalhuacán, op. cit.

de y no para la administración pública, generando consigo una estructura deficientemente organizada y comunicada, contribuyendo al debilitamiento de la administración pública municipal. Dando paso al incremento tanto de los trabajadores como de la duplicación de las funciones robusteciendo la burocracia a lo largo de los trienios.

Existe y seguirá existiendo el reclutamiento a través del sistema de botín si se sigue operando a través de normas, métodos o patrones no escritos como el dedazo, partidismo (influencia política), compadrazgo, parentesco, amiguismo (favoritismo), clientelismo u oportunismo (pago de favor a terceros) para la obtención o promoción de puestos, que desgraciadamente originan la ineficiencia y desconfianza del gobierno municipal al colocar en la mayor parte de su estructura a servidores incompetentes, sin formación o idea alguna de las funciones que conlleva el quehacer administrativo, haciendo caso omiso a la meritocracia, provocado por el Movimiento Antorchista ya que sólo se permite entrar a laborar —sin merecerlo— si pertenecen a una organización filial ha dicho movimiento, pues de sus filas han salido los y el actual presidente municipal.

Este tipo de prácticas no surgió de un día para otro, al contrario desde que se consolidó y empezó a desarrollar el municipio con el movimiento antorchista, hace más de diez años ya venía practicándose frenando la modernización administrativa como hasta ahora se ha reflejado en la investigación; deteriorando el quehacer administrativo al interior y emitiendo una defectuosa imagen al exterior, pues, la falta de manuales administrativos, la ausente profesionalización, la falta de vocación para servir a la ciudadanía y su resistencia al cambio de los servidores públicos, se mezclan para omitir y desapercibir la moral y la ética pública que supuestamente deberían tener.

Sin duda alguna, la corrupción administrativa en el ayuntamiento de Chimalhuacán está a flor de piel, pues sin importar el nivel jerárquico que se tenga aceptan o piden dadas, mordidas o dinero de bajo de una hoja de papel siendo incapaces de abandonar este tipo de prácticas, para ellos representa ganancias

extras monetariamente hablando aumentando los minuciosos salarios otorgados por el municipio, resultando significativos para sus ingresos y no hay como detenerlos si los usuarios o clientes no hablan, ya que no existe un sistema o esquema que se los impida ni mucho menos un código o comité de ética para mostrarles el verdadero trabajo de un servidor público mediante los valores que adquieren.

La *práctica del aviador* es otra forma más de corrupción que emplean trabajadores al servicio del municipio y que para mantener su lugar pagan una mínima *cuota* de su salario a otra persona obteniendo ganancias sin hacer nada, perjudicando a muchas personas que teniendo el perfil profesional no son contratados, aparte por que las vacantes o los puestos a ocupar no son difundidos y sólo se manejan al interior de tan mencionado Movimiento.

Otro efecto más provocado por la mala modernización administrativa es la deficiencia en la cultura administrativa de los servidores públicos aun teniendo el mayor grado de estudios que exista pero si no fue formado y forjado en un núcleo familiar donde se le enseñara la ética y la moral a lo largo de su vida, se dejara llevar fácilmente por prácticas corruptas y ni cualquier capacitación, programa o proyecto le harán cambiar de ideal, a lo contrario provocará corruptelas y un contagio de vicios administrativos al personal que ingresa que al fusionarse con la falta de valores en el servicio público provocando acciones como el trato de forma déspota, indiferente y hasta grosera hacia los ciudadanos, llegar y atender después de la hora establecida; perder el tiempo en comer, fumar, pasearse por los pasillos, platicar con los amigos o colegas en las horas de trabajo; justificar faltas con mentiras; conformismo; pedir dinero para la agilización de trámites; ocupar horas de trabajo para reuniones o atender asuntos no relacionados a sus funciones de su área de trabajo sino de la organización antorchista en la que se encuentran y llegar a la hora que se les dé la gana o de plano faltar.

Sumado a lo anterior la ineficiencia en las diversas áreas provocado por este tipo de vicios crean apelativos hacia los mismos servidores públicos, adquiriendo

una imagen negativa de ellos al considerarlos como trabajadores perezosos, ineptos, incompetentes, ladrones, flojos, oportunistas, y demás; todo ello originado por la falta de motivación, crecimiento, dirección y comunicación, generando incomodidad, descontento e inconformidad de la ciudadanía.

CAPÍTULO IV. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA: PROPUESTA PARA MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CHIMALHUACÁN, ESTADO DE MÉXICO

“La modernización se inicia con la transformación de
nuestros hábitos y prácticas, con la adecuación de
las instituciones y de las organizaciones...”

Lic. Ignacio Pichardo Pagaza

Gobernador del Estado Libre y Soberano de México 1989-1993,
Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Como se ha visto a lo largo de esta ardua investigación, la modernización es un proceso fundamental en todo país, como en México y sus tres órdenes de gobierno esencialmente en el gobierno local, que al pasar del tiempo enfrenta diversos problemas que inevitablemente tiene que resolver. Por ello debe dársele importancia y no verse como una moda sobre todo en el ámbito administrativo pues tiene que enfrentar retos con certeza y objetividad para dar soluciones conforme a lo que la sociedad necesita. Principalmente la administración pública del municipio de Chimalhuacán ha tenido diversos inconvenientes para ejecutar medidas de modernización administrativa ocasionada por la mala planeación e instauración de su estructura organizacional, siendo el principal obstáculo que consecuentemente crea varios problemas tanto al interior como al exterior.

Así como también sigue sin adoptar el uso de los manuales administrativos en comparación con los otros dos órdenes de gobierno debido a las mínimas e incorrectas acciones por parte de los gobiernos que han transcurrido por el municipio. Por esta razón, este cuarto capítulo tiene como objetivo dar propuestas que identifiquen medidas y mecanismos políticos, jurídicos, sociales, éticos y sobre todo administrativos para que funjan como posibles alternativas que puedan aplicarse para establecer un nuevo gobierno municipal el cual tenga una mejora en su desempeño y este comprometido con la profesionalización de los servidores públicos para así, administrar de forma eficiente y eficaz los escasos recursos que

le son proporcionados para su funcionamiento y ofrecer los bienes y servicios requeridos en todo el municipio.

4.1.- REESTRUCTURACIÓN ORGANIZACIONAL DEL APARATO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

Como primera propuesta se pretende crear una estructura¹⁵⁹ organizacional¹⁶⁰ municipal moderna y mejorada, con racionalidad y lógica para responder a las demandas de la sociedad, es decir, con los propósitos adecuados para atacar los problemas más significativos con una organización vanguardista, idónea, con estrecha comunicación entre las dependencias; mejorar su desempeño, incrementar su desarrollo y productividad e introducir tecnología para ejecutar programas, proyectos, y políticas públicas; contando con una plantilla de personal especializado que haga valer el significado de la palabra *servicio público*, capacitado y con sentido ético para erradicar la corrupción existente en el municipio.

Con la reestructura a la organización del municipio de Chimalhuacán se pretende garantizar el bien de la comunidad y de los propios servidores públicos, con una visión a futuro, planificada y orientada a cumplir los objetivos y metas del propio ayuntamiento; fundamentada por el marco normativo y dar prioridad a las dependencia y unidades administrativas sustantivas; eliminar los niveles jerárquicos innecesarios para evitar la duplicidad de funciones y lograr una mayor eficiencia, eficacia y desarrollo para la mejor satisfacción de los ciudadanos del municipio.

¹⁵⁹ Entiéndase como un “sistema organizado y jerarquizado de elementos, ideas, nociones, personas, etc.”, Definición abc. *Definición de estructura* [en línea], México, dirección URL: <http://www.definicionabc.com/general/reestructuracion.php> [Consulta: 29 de mayo de 2015].

¹⁶⁰ Se entenderá por estructura organizacional el diseño del organigrama formal, funciones y plantilla de plazas necesarias para que opere una dependencia, unidad, órgano desconcentrado u organismo auxiliar de la Administración Pública. . Gobierno del Estado de México, *Guía técnica para estructuraciones o reestructuraciones organizacionales*, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 2010, 1ª edición, p. 8.

4.1.1.- Restructuración¹⁶¹ Organizacional¹⁶²

Para la restructuración de la estructura organizacional del municipio se hará referencia a los dos organigramas¹⁶³ de los trienios 2006-2009 y 2009-2012, pues es nuestro periodo a estudiar, más aun se tomará en cuenta el del trienio 2013-2015 para realizar una comparación con la propuesta que se llevara a cabo de modo que se verifique que la propuesta planeada tiene mayores beneficios que la actual en un tiempo de corto plazo y que esta propuesta ya con la inserción de los elementos de la modernización administrativa pueden emanar otras formas de estructura organizacional más sofisticadas en un tiempo de mediano y largo plazo para estas siempre en constante evolución y enfrentar los retos que se generan día a día.

Cabe aclarar que esta propuesta va encaminada a la eliminación, cambio o fusión de las unidades administrativas que a consideración propia, tengan problemas o no encajen en dicha estructura, realizándose de forma general con base en sus funciones, pues se desconoce la plantilla de plazas, los presupuestos de cada una y sus programas de trabajo.

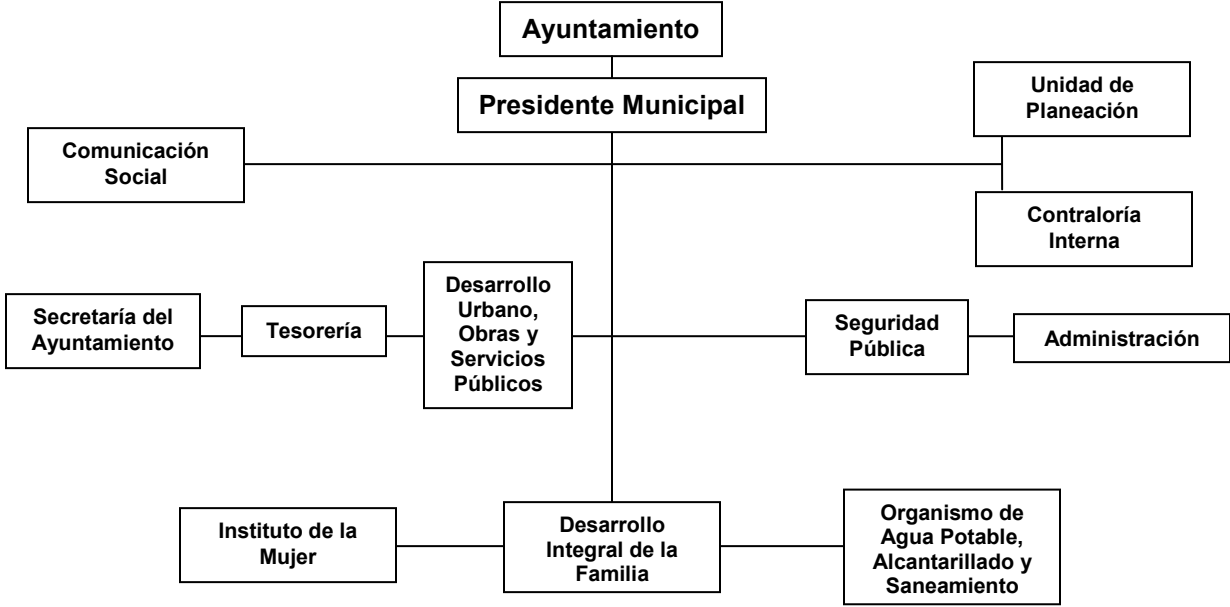
¹⁶¹ Entiéndase como “una modificación total o parcial de la estructura formal conducente a crear, fusionar, suprimir, adicionar y en general modificar las funciones y las dependencias de la entidad o bien a reformular los estatutos básicos, la naturaleza jurídica, la denominación y las funciones, entre otros aspectos, para adaptarla a las necesidades del servicio conforme con los mandatos constitucionales y legales. Laura Carolina, García Ramos, *Elaboración del estudio técnico para la modernización administrativa del municipio de moniquirá – Boyacá*, Informe final de prácticas administrativas para optar por el título de Administrador Público, [en línea] p. 8, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Facultad de Pregrado, Programa en Ciencias Políticas y Administrativas, 2008, Dirección URL: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Imagenes/estudio%20tecnico%20para%20la%20modernizacion%20administrativa%20del%20municipio%20de%20moniquira%20boyaca.pdf>, [Consulta: 29 de mayo de 2015].

¹⁶² Entiéndase como la modificación “integral o parcial, en el modelo del organigrama formal autorizado, así como sus elementos complementarios (funciones, plantilla de plazas, presupuesto y, en su caso, programas de trabajo) de las dependencias, unidades, órganos desconcentrados y organismos auxiliares de la Administración Pública. Gobierno del Estado de México, op cit., p. 5.

¹⁶³ “Esquema impreso que simboliza o representa a la organización, el cual permite conformar un sistema de reglas formales que delinear la conducta de los servidores públicos en la ejecución de las funciones y procesos que tienen encomendados, tales como: reglamentos interiores, manuales de organización, manuales de procedimientos, normas administrativas, políticas operativas, perfil de puestos, entre otras”. *Ibíd*em, p. 8.

Desde el 2006 a la fecha, la estructura administrativa del ayuntamiento de Chimalhuacán representa una organización amplia y caprichosa, que la mayoría de las veces no responde a los fines, a las necesidades para la que fue creada, ni a las demandas de la sociedad. Como tal se expande, no por razones determinadas sino por razones del exterior o de los propios gremios inmersos en el municipio que va más allá de intereses personales dejando atrás las normas para especificar el tamaño de dicha organización. Para que la estructura organizacional tenga sentido, previamente debe de establecerse en una de las clasificaciones tipológicas existentes; de acuerdo a sus características, Chimalhuacán es un municipio Urbano, consecuentemente su estructura orgánica debería estar conformada de la siguiente manera:

Esquema 20
Proyecto de Organización para Municipios con Características Urbanas



Fuente: Selene Rosa María Reynoso Soto y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave, *Manual básico para la administración municipal*, Toluca México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2003, 4ª edición pp. 45-50.

Al contar con una población de 614,453 habitantes; sus principales actividades económicas son industria, comercio, turismo, agricultura, ganadería tecnificada; cuenta con servicios educativos como escuelas técnicas, preparatorias, universidades, tecnológicos y bibliotecas; así como con todos los servicios

públicos en la Cabecera y en más de dos comunidades importantes y poblados regulares aledañas al centro del municipio.

A parte del Artículo 115 Constitucional, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los Planes de Desarrollo Municipal, los Reglamentos Orgánicos y sus Bandos Municipales de Policías y Buen Gobierno del periodo 2006-2012 que son la base jurídica de cada municipio, que hacen que el municipio responda a las necesidades de la comunidad; tales necesidades son plasmadas específicamente en los Planes de Desarrollo Municipal de cada trienio siendo el pilar de la estructura, por lo tanto, se debe contar con una congruencia y una relación exacta de las partes que integran dicha estructura; en él, se menciona los lineamientos o acciones que ejecutara el gobierno en turno.

Una vez preestablecida la estructura que debe tener el municipio, damos paso a la razón de ser de dicha estructura, es decir, las funciones correspondientes a los fines propuestos; con base en los planes de desarrollo 2006-2009 y 2009-2012 para que de esta manera exista una lógica de cada una de las partes de la organización, los puntos principales de los Planes de Desarrollo se concentran en cuatro pilares:

Esquema 21

Pilares de los Planes de Desarrollo en el periodo 2006-2012

Pilar para la Seguridad Social
<ul style="list-style-type: none"> • Dinámica Demográfica • Desarrollo, Infraestructura y Equipamiento Social
Pilar para la Seguridad Económica
<ul style="list-style-type: none"> • Ocupación del Uso de Suelo • Actividades Económicas del Municipio • Empleo Municipal • Vivienda • Servicios Públicos • Abasto y Comercio • Situación e Infraestructura de las Comunicaciones y el Transporte

<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Localidades de los Asentamientos Humanos • Imagen Urbana y Turismo • Conservación del Medio Natural
<p align="center">Pilar para la Seguridad Pública</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad Pública y Procuración de Justicia • Derechos Humanos • Protección Civil
<p align="center">Pilar para la Seguridad Integral</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Administración de los Procesos de Gestión Pública y los Servicios Públicos / Gestión Pública Municipal • Financiamiento para el Desarrollo

Fuente: Elaboración propia, con base en: Los Planes de Desarrollo Municipal del periodo 2006-2012.

Estos planes proporcionan estrategias para ir desarrollando programas con la finalidad de atender los servicios públicos básicos, asimismo atender a la población y proporcionales las fuentes necesarias de empleo, vivienda, salud, educación y seguridad para que gradualmente se obtenga un desarrollo considerable. También para trabajar estos pilares es necesario la implementación de las dependencias y funciones correspondientes a cada una, con el personal necesario para empezar la transformación modernizadora del municipio tanto al exterior como al interior de su aparato administrativo, pero como dichas estructuras no tienen concordancia con los fines de los planes de desarrollo, es necesaria la reestructuración siguiente con base a los cuatro pilares antes mencionados y la tipología a la que corresponde. Para una mejor aclaración de dicha propuesta de reestructuración se anexara primero los organigramas del periodo 2006-2012 y posteriormente la nueva estructura a proponer.

Para detallar los movimientos que se harán en el organigrama del municipio se deberá utilizar la siguiente clasificación de colores, con la finalidad de visualizar los cambios generados:

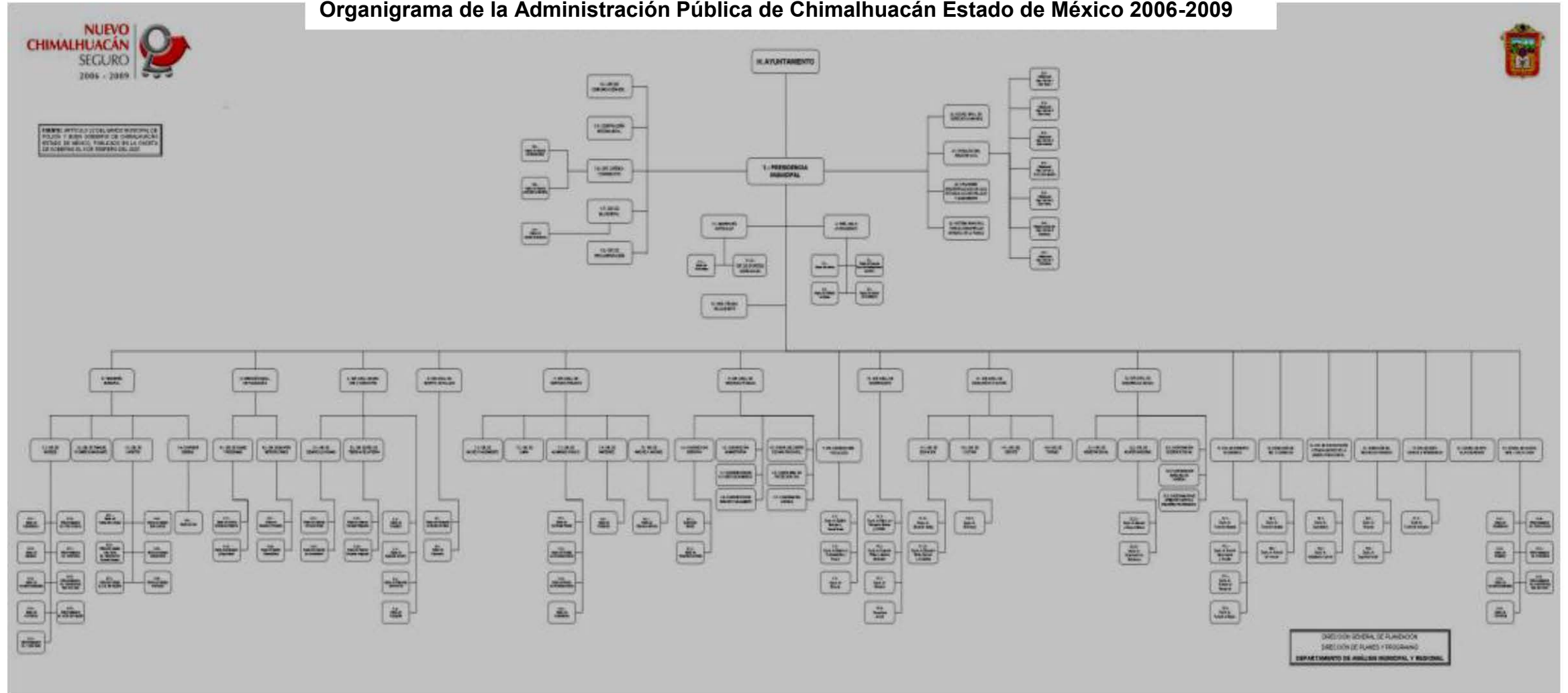
Cuadro 10
Clasificación de Colores

	Creación	Formalización en el organigrama de nuevas unidades administrativas, que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales de las dependencias, órgano desconcentrado u organismo auxiliar.
	Reasignación	Es la reubicación de una unidad administrativa respecto del tramo de control en el que se encuentra adscrita, atendiendo a los esquemas de agrupamiento orgánico funcional.
	Eliminación	Desaparición de una unidad administrativa de la estructura de organización a consecuencia de una modificación organizacional, facultativa o de programa de trabajo. Obedece a que no cumple o ha dejado de cumplir con los objetivos institucionales para la que fue creada.
	Fusión	Unión de dos o más unidades administrativas en una sola, en razón de la afinidad o complementariedad de sus funciones o procesos, con el propósito de incrementar su eficiencia y productividad. Con la fusión de unidades administrativas se optimizan los recursos disponibles.
	Cambio de denominación	Sustitución o modificación del nombre de una unidad administrativa, a fin de adecuarlo a las funciones que desempeña. La denominación debe y corresponder con las funciones que tiene asignada una unidad.
	Modificación del nivel jerárquico	Modificación del nivel de autoridad y responsabilidad de una unidad administrativa, tendiente a subir o bajar en la escala jerárquica establecida.
	Unidades que no presentan cambios	

Fuente: Elaboración propia con base en, Gobierno del Estado de México, *Guía técnica para estructuraciones o reestructuraciones organizacionales*, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 2010, 1ª edición, pp. 16-19.

Esquema 22

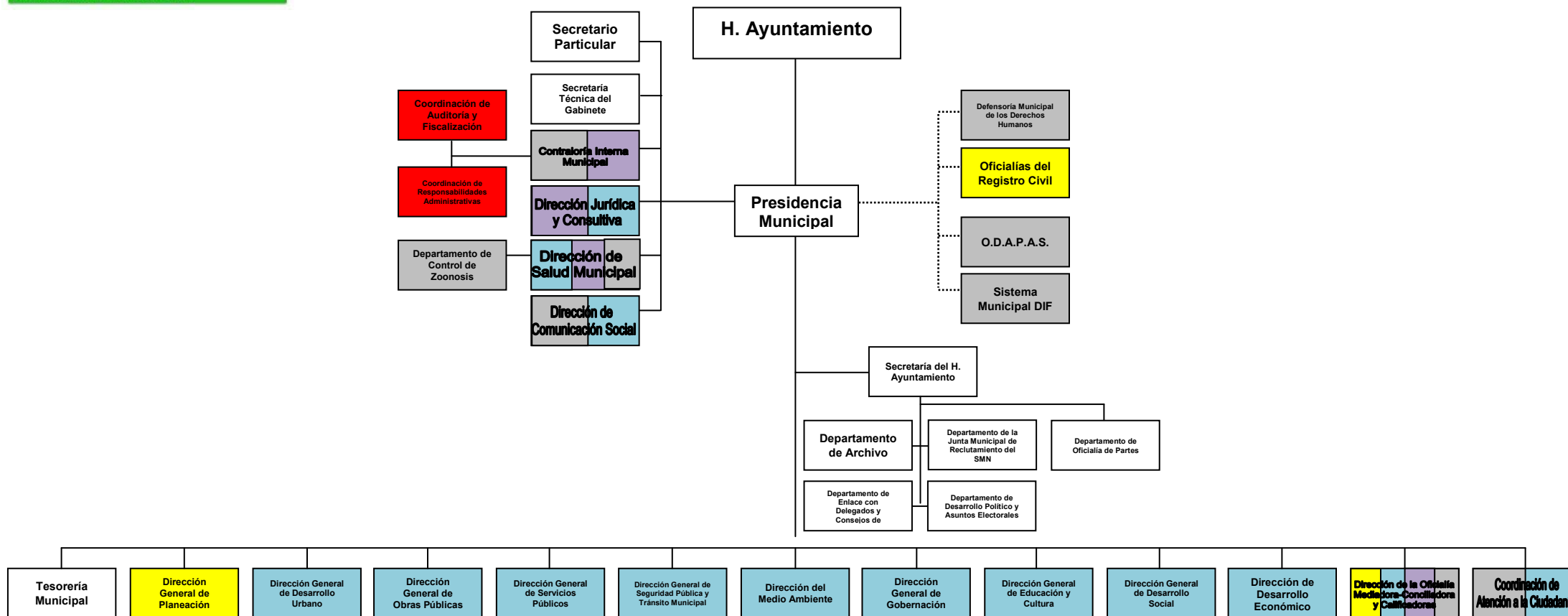
Organigrama de la Administración Pública de Chimalhuacán Estado de México 2006-2009



Fuente: H. Ayuntamiento de Chimalhuacán, *Plan de desarrollo municipal de Chimalhuacán 2006-2009*, Chimalhuacán, Estado de México, 2006, 1ra edición, p. 76.

Esquema 23
Organigrama de la Administración Pública de Chimalhuacán Estado de México 2009-2012

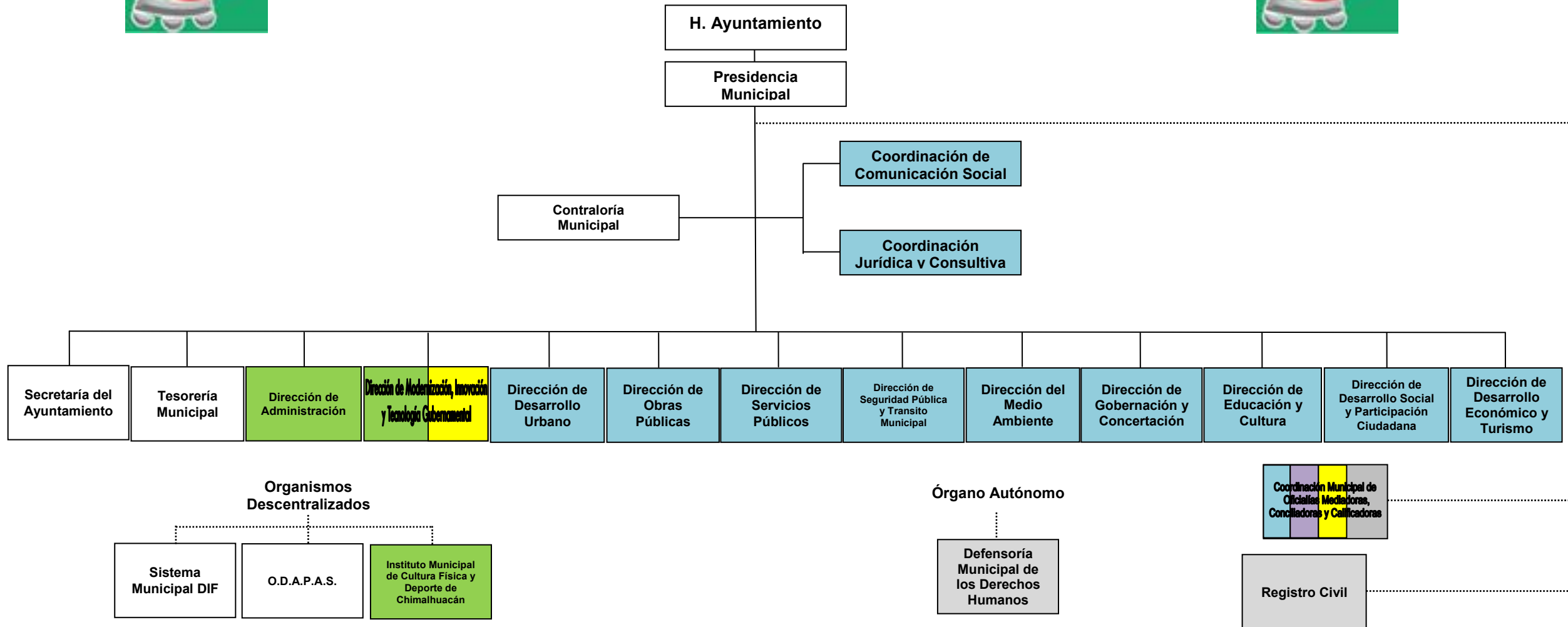
FUENTE: ARTÍCULO 16 DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE CHIMALHUACÁN, ESTADO DE MÉXICO, APROBADO EN SESIÓN DE CABILDO DE FECHA 7 DE FEBRERO DEL 2009.



Fuente: Elaboración Propia con base en, H. Ayuntamiento de Chimalhuacán, *Plan de desarrollo municipal de Chimalhuacán 2009-2012*, Chimalhuacán, Estado de México, 2009, 1ra edición, p. 177.



Esquema 24 Propuesta de Reestructuración del Organigrama de la Administración Pública de Chimalhuacán



Fuente: Elaboración Propia con base en, H. Ayuntamiento de Chimalhuacán, *Plan de desarrollo municipal de Chimalhuacán 2009-2012*, Chimalhuacán, Estado de México, 2009, 1ra edición, p. 177. Organigrama del Ayuntamiento de Nezahualcoyotl 2013-2015, <http://www.neza.gob.mx/#> y del Ayuntamiento de Chalco 2013-2015, <http://www.municipiodechalco.gob.mx/portada/organigrama-general/>.

Cuadro 11
Propuesta de Reestructuración Organizacional de la Administración Pública de Chimalhuacán

Presidencia Municipal	Contraloría Municipal	Coordinación de Comunicación Social	Coordinación Jurídica y Consultiva	Secretaría del Ayuntamiento	Tesorería Municipal
<ul style="list-style-type: none"> - Oficina de Presidencia - Secretaría Particular - Secretaría Técnica del Gabinete - Oficina de Enlace Ciudadano - Coordinación de Proyectos y Gestión Municipal - Coordinación Municipal de Oficialías, Mediadoras, Conciliadoras y Calificadoras - Oficialías del Registro Civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Subdirección de Procedimientos Administrativos - Subdirección de Auditoría a la Obra Pública - Subdirección de Situación Patrimonial - Departamento de Auditoría Contable Administrativa - Departamento de Quejas y Denuncias 	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Relaciones Públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Procedimientos y Recursos Administrativos - Departamento de Asuntos Constitucionales - Departamento de Asuntos Judiciales 	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad de Servicio Profesional de Carrera - Departamento de Archivo - Departamento de la Junta Municipal de Reclutamiento del SMN - Departamento de Oficialía de Partes - Departamento de Enlace con Delegados Municipales y Consejos de Participación Ciudadana - Departamento de Desarrollo Político y Asuntos Electorales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Subdirección de Ingresos - Departamento de Espectáculos - Departamento de Coordinación de Receptorías - Oficina de Sistemas - Subdirección de Egresos - Oficina de Coordinación de Servicio Social - Departamento de Control de Inventarios - Departamento de Eventos Especiales - Subdirección de Catastro - Oficina de Cartografía y Dibujo - Contador General
Dirección de Administración	Dirección de Modernización, Innovación y Tecnología Gubernamental	Dirección de Desarrollo Urbano	Dirección de Obras Públicas	Dirección de Servicios Públicos	Dirección de Seguridad y Tránsito Municipal
<ul style="list-style-type: none"> - Subdirección de Recursos Humanos - Departamento de Personal - Departamento de Nómina - Departamento de Seguridad Social - Departamento de Capacitación - Subdirección de 	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad de Organización y Métodos - Subdirección de Planeación, Modernización e Innovación - Departamento de Diagnóstico Organizacional - Departamento de Análisis de Estudio Municipal de 	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Licencias de Uso de Suelo - Departamento de Licencias de Construcción - Departamento de Regularización de la Tenencia de la Tierra y Donación - Departamento de Apertura de 	<ul style="list-style-type: none"> - Subdirección de Obras públicas - Departamento de Control de Licitaciones, Adquisiciones e Informes. - Departamento de Planeación Urbana - Departamento de Ejecución y Supervisión de Obra 	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Bacheo y Balizamiento - Departamento de Limpia - Departamento de Alumbrado Público - Oficina de Almacén de Alumbrado Público. - Departamento de Panteones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Subdirección de Seguridad Pública Preventiva - Departamento de Prevención del Delito - Subdirección de Tránsito y Vialidad Municipal - Departamento Arrastre, Deposito de Vehículos y Bienes Muebles

<p>Recursos Materiales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Control de Vehículos - Subdirección de Servicios Generales e Intendencia 	<p>Presupuesto y Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Gestión Municipal - Subdirección de Información, Programación, Evaluación y Seguimiento - Departamento de Informática e Ingeniería de Aplicaciones - Departamento de Acceso, Conectividad, Infraestructura, Enlace Tecnológico y Análisis de la Información 	<p>Vialidades y Afectaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Escrituración 	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Maquinaria - Departamento de Mantenimiento de Calles - Departamento de Electrificación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina de Proyectos de Panteones. - Departamento de Parques y Jardines - Oficina de Proyectos de Parques y Jardines. 	<ul style="list-style-type: none"> - Subdirección del Centro de Capacitación Policial Coordinación de Protección Civil y Bomberos - Departamento del H. Cuerpo de Bomberos - Departamento de Protección Civil.
<p>Dirección del Medio Ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Emisión de Contaminantes y Tóxicos - Departamento de Medio Ambiente. 	<p>Dirección de Gobernación y Concertación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Reglamentación - Departamento de Población. - Subdirección de Tianguis, Mercados y Centrales de Abasto - Departamento de Tianguis - Departamento de Mercados - Departamento de Comercio Establecido - Departamento de Vía Pública 	<p>Dirección de Educación y Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subdirección de Educación - Departamento de Educación Básica y para Adultos - Departamento de Educación Media Superior y Superior - Coordinación de Bibliotecas - Subdirección de Cultura - Coordinación de Módulos Culturales - Coordinación de Grupos Culturales - Departamento de Banda Musical Municipal - Departamento de Museo 	<p>Dirección de Desarrollo Social y Participación Ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Bienestar Social - Departamento de Atención a Grupos Étnicos - Coordinación Municipal de Vivienda Subdirección de Salud Municipal - Departamento de Apoyo a Adultos Mayores y Personas con Capacidades Diferentes - Departamento de Control de Zoonosis 	<p>Dirección de Desarrollo Económico y Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Fomento Agropecuario y Forestal - Departamento de Fomento al Transporte - Departamento de Fomento al Empleo - Departamento de Fomento Industrial - Departamento de Fomento al Comercio - Subdirección de Turismo - Departamento de promoción Turística - Departamento de Fomento Artesanal 	

Fuente: Elaboración Propia

Con esta propuesta de reestructuración se pretende cumplir y abarcar con todos los pilares que se mencionaron anteriormente. Este nuevo organigrama refleja pocos cambios, pero significativos, con la ayuda de la tabla de clasificación de colores, se observa las transformaciones que se llevaron a cabo de forma general en las principales dependencias auxiliares, pasando de ser 16 dependencias y 2 organismos descentralizados a 17 dependencias, 3 organismos descentralizados y 1 órgano autónomo. Consecuentemente, en la tabla anterior se observa de forma más detallada, las modificaciones que se hicieron como la creación de 2 direcciones, una de ellas fue parte de la fusión con la Dirección General de Planeación para así nombrarla *Dirección de Modernización, Innovación y Tecnología*, en la cual se readscribieron las funciones que sus departamentos poseían, denominándolos de diferente manera pues se le agregaron nuevas y mejores funciones en relación al título de dicha dirección, abriendo la brecha a la modernización administrativa que tanto requiere el municipio, sobre todo, se estaría cubriendo el cuarto y último pilar del Plan de Desarrollo Municipal.

Asimismo, en las demás direcciones se crearon, readscribieron, fusionaron y cambiaron de denominación diversas subdirecciones, departamentos y oficinas que integran al organigrama, esta propuesta puede asimilarse con los organigramas del periodo analizar y más con el del gobierno actual por ser el más reciente, pero si analiza el interior de cada una de las direcciones se examina que reduce aproximadamente un 20% de las unidades administrativas por ser innecesarios o bien adecuarlo correctamente a las funciones que desempeña para no fomentar la duplicación de funciones.

4.2.- INSERCIÓN DE UNA UNIDAD DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODO (UOM) PARA LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Como segunda propuesta se plantea la implementación de una Unidad de Organización y Métodos (UOM) dentro de la estructura organizacional del gobierno de Chimalhuacán, facultando a una de las dependencias o bien crear una dependencia de Organización y Métodos para los mismos propósitos como llevar los procesos de modernización que se vayan generando al paso del tiempo; controlar los diversos métodos, procesos, proyectos, programas y planes; crear, instituir, ejecutar, analizar y actualizar los manuales administrativos, prioritariamente los de organización y procedimientos de cada una de las dependencias; y demás acciones relacionados con la modernización administrativa.

Como se ha visto a nivel Federal las UOM cumplen con tan importante papel en asuntos de modernización, planeación y estructuración mejorando visiblemente la estructura orgánica del gobierno. Para que se puedan crear en una organización debe cumplir con dos objetivos fundamentales:

1. Ser el vínculo entre el órgano central de modernización administrativa y las dependencias públicas en materia de mejoramiento administrativo y
2. Analizar los problemas originados en la estructura de la organización de las dependencias públicas y los problemas derivados del cambio de actitud y comportamiento de los servidores públicos, en el marco de la modernización administrativa¹⁶⁴.

Al cumplir con ciertos objetivos, las UOM estarán posicionándose en la estructura como una de las dependencias centrales teniendo como tarea mejorar el rendimiento, los procesos y servicios administrativos, siendo necesario el recurrir a la teoría de la organización y a la metodología de la investigación administrativa para el diseño de sus respuestas viables a los problemas.

¹⁶⁴ Quiroga Leos, Gustavo, op. cit. p.73

Se pueden ubicar en diversas partes de la estructura administrativa, esto dependiendo del tipo de relación que haya con el órgano superior jerárquico, de las funciones que se le asignen y por la importancia que le dé el presidente municipal, pues “los documentos oficiales recomiendan que las UOM dependan de la máxima autoridad del organismo al cual sirven”¹⁶⁵. Por lo tanto, la ubicación que se les puede asignar es a través de las funciones a desempeñar:

Cuadro 12
Ubicación de las UOM según su Función

Función	Causas de Creación	Características de las UOM según su función	Ubicación
De Asesoría	Surge cuando se reconoce que la gran estructura administrativa no responde en un momento determinado al desarrollo y evaluación de las actividades administrativas, decidiendo crear una unidad orgánica asesora	La unidad empieza labores mediante la recolección de una serie de datos que le permiten, en primer lugar, conocer la situación actual (fase de diagnóstico) y en segundo lugar considerar los cambios para un mejor sistema de actuación administrativa (fase de diseño). Generalmente esta función asesora las realiza en las dependencias públicas	Debe ubicarse en el nivel jerárquico o máximo nivel de decisión, pero puede situarse en otro nivel jerárquico. Ejemplo: En una secretaría de Estado puede depender directamente del - Secretario - Subsecretario - Oficial Mayor - Directores de Administración Como unidad Asesora
De Apoyo Administrativo	Surge cuando la estructura administrativa y las funciones encomendadas de cada una de sus partes (dependencias) no llevan una relación exacta, habiendo lentitud en los tramites	Permite a los órganos administrativos cumplir con sus acciones sustantivas y que además agrupan las tareas de programación, presupuesto, información, administración de recursos humanos, materiales y de control	Se pueden ubicar a nivel lineal, es decir, cuando dependen de un órgano lineal pero con autoridad funcional sobre las unidades orgánicas de la dependencia para el caso específico y especial de apoyo administrativo en organización y métodos. Ejemplo: En una secretaría de Estado puede depender de la - Oficialía Mayor (es donde se ubican los sistemas de apoyo administrativo) - Dirección General o - Departamento En la práctica se han ubicado como dirección general dependiendo directamente del secretario o del oficial mayor
	Surge cuando se tiene la necesidad de diseñar la estructura orgánica con relaciones horizontales para integrar funciones y hacer	La organización por proyectos se caracteriza porque constituye una organización orgánico-ajustable y flexible. Se	Existen dos enfoques para administrar los proyectos de organización y métodos. El primero se refiere a que el administrador del proyecto

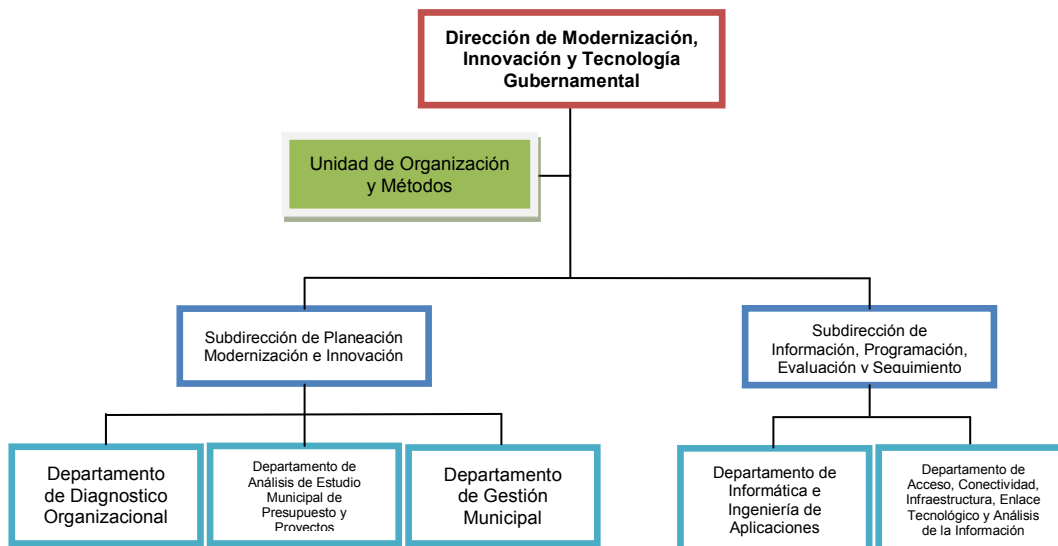
¹⁶⁵ Ibíd. p.79

Proyectos	más dinámica la organización	identifica como una estructura horizontal-diagonal	sea el asesor del director, lo que lo ubica al más alto nivel con una relación de asesoría en un organigrama. El segundo se refiere a que el administrador del proyecto detente autoridad sobre todas las actividades del proyecto hasta su término y los funcionarios de línea conserven su autoridad lineal original. Pueden ubicarse en una estructura horizontal-diagonal, en cierta medida es una combinación de la relación de la coordinación y del mando especializado. Ejemplo: En una secretaría de Estado cuando depende de la -Oficialía Mayor
------------------	------------------------------	--	--

Fuente: Elaboración Propia con base en Gustavo Quiroga Leos, *Organización y métodos en la administración pública*, 2da edición, México, editorial Trillas, 2012 reimpresión, pp. 79-84.

Para el caso del Ayuntamiento de Chimalhuacán se propone ubicar a la UOM con base en sus funciones tanto de asesoría como de apoyo administrativo en la reciente Dirección de Modernización, Innovación y Tecnología Gubernamental, que también es una de las propuestas, pues esta dirección es la que se encargara prácticamente con el proceso de modernización que se aplique en el municipio en todos los rubros. Quedando el organigrama (de acuerdo a la función de asesoría) de dicha dirección de la siguiente manera:

Esquema 25 Ubicación de las UOM



Fuente: Elaboración Propia con base en Gustavo Quiroga Leos, *Organización y métodos en la administración pública*, 2da edición, México, editorial Trillas, 2012 reimpresión, pp. 79-84.

Una vez ubicado el lugar de la UOM en la estructura administrativa del ayuntamiento de Chimalhuacán, las funciones que tendrá a cargo variarían de acuerdo a la fase de desarrollo en la que se encuentre y la evolución que valla obteniendo durante el proceso modernizador.

- **Fase de Inicio:** En una primera fase de desarrollo, las UOM pueden utilizar criterios y técnicas administrativas aportadas por la teoría de la organización clásica. Éstas útiles para el estudio de la estructura de organización (forma en que se divide el trabajo y se delegan tareas a las unidades de organización; la especialización y la jerarquía como resultado de división del trabajo, etcétera) y de los procesos de trabajo (planeación presupuesto, recursos humanos, etcétera).
- **Fase Intermedia:** En este nivel de actividad las UOM pueden recurrir a técnicas más avanzadas y complicadas que han sido aportadas por las ciencias del comportamiento y la teoría moderna de la organización.
- **Fase de Consolidación:** Es la fase de desarrollo más avanzada y en ellas las UOM pueden recurrir a técnicas más complejas que proporciona la teoría cuantitativa de la organización¹⁶⁶.

La fase en la que se situara al ayuntamiento será en la primera, con respecto a la reestructuración que se implementará, debido a los grandes problemas en su interior, al no conocer exactamente las funciones que debe de tener cada una de las dependencias habiendo duplicación de funciones, así mismo, por la incorrecta planeación y su números personal. Posteriormente con el paso del tiempo podrá ir subiendo de nivel hasta alcanzar la consolidación total, cabe mencionar que en cada una de estas fases de desarrollo, las UOM recurren a una serie de teorías y técnicas siendo las siguientes:

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 90.

Cuadro 13
Utilización de la Teoría y Técnicas de Investigación por las UOM

1ra Fase de Desarrollo (Inicial)	2da Fase de Desarrollo (Intermedia)	3ra Fase de Desarrollo (Consolidación)
Análisis de estructuras y funciones	Teoría de sistemas	Teoría cuantitativa
Cuadros de distribución del trabajo	Desarrollo organizacional	Ingeniería de sistemas
Elaboración de organogramas	Informática	Informática
Elaboración de diagramas de flujo	Administración por proyectos	Modelos de simulación
Análisis de descripción de puestos	Administración estratégica	Modelos matemáticos
		Investigación de operaciones

Fuente: Gustavo Quiroga Leos, *Organización y métodos en la administración pública*, 2da edición, México, editorial Trillas, 2012 reimpresión, p. 91.

Esto con la finalidad de elaborar, respaldar y orientar cada una de las actividades que tienen encomendadas para proyectar las decisiones adecuadas y ejecutar las funciones de manera correcta de acuerdo a las necesidades de cada una de las dependencia y de la propia organización.

Por su parte la antigua Secretaría de la Presidencia hace una recomendación general sobre las funciones que las UOM deben de desempeñar sin importar en que dependencia, institución u orden de gobierno se encuentre, pues aplican en todos los casos para mejorar el desempeño y rendimiento de las estructuras organizaciones. Estas son las siguientes:

1. Estudiar y analizar de manera permanente la estructura y el funcionamiento de la dependencia pública.
2. Adecuar la organización y las funciones de la dependencia a las disposiciones jurídicas.
3. Asesorar a las unidades de las dependencias que lo soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas.
4. Llevar a cabo actividades de promoción, investigación y divulgación¹⁶⁷.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 86.

En la primera función se pueden realizar diversas actividades encaminadas a la eficiencia y eficacia de la estructura, identificando los problemas y las mejoras, así como también, crear, proponer, revisar y actualizar los manuales administrativos que incluyan los elementos necesarios para la aplicación de cada función, tarea, actividad, proceso o trámite. La siguiente función se refiere a desarrollar diversas actividades para encontrar y clasificar las bases jurídicas que proporcionan veracidad y legitimidad a las acciones administrativas de la dependencia a través de investigación.

Por su parte, la tercera función trata acerca de la implementación de nuevos procesos, métodos, sistemas y procedimientos de trabajo, habiendo colaboración con las demás dependencias relacionadas al mejoramiento de la organización. Y la última función describe las actividades para promover cursos o seminarios sobre organización y métodos que podrían ser impartidos a los servidores públicos de los distintos niveles jerárquicos, específicamente sobre las técnicas, instrumentos y herramientas administrativas adaptables a cada uno de los puestos en los que se encuentran.

4.3.- CREACIÓN Y USO DE LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS

Una vez reestructurado y adaptado la UOM en el gobierno municipal se pasara a la formulación y uso de los manuales administrativos para dar las correctas responsabilidades, prioridades y funciones de las diversas dependencias administrativas con el fin de ser más eficientes y eficaces, y proporcionar los servicios y trámites necesarios a la ciudadanía, del mismo modo asignar las tareas y funciones de cada uno de los servidores públicos para que desde el inicio de su labor se dediquen a lo que les corresponde.

Pero ¿por qué darle tanta importancia a la instauración y empleo de los manuales administrativos? ya que son instrumentos que coadyuvan a la orientación de los empleados en la correcta ejecución de sus tareas y actividades;

en ellos se encuentran las instrucciones muy bien definidas y los pasos requeridos para las funciones y responsabilidades que se deben ejecutar en las distintas áreas de la dependencia, también, “definen procedimientos, fijan políticas, proporcionan soluciones rápidas a los malentendidos y muestran el modo en que puede contribuir el personal en el logro de los objetivos organizacionales, así como sus relaciones con otros empleados¹⁶⁸. Permitiendo a los servidores públicos encargados o con el cargo de jefes, dejar de repetir las mismas explicaciones o instrucciones al personal en turno o de nuevo ingreso, pues en ellos existen las ventajas de uniformidad, accesibilidad, comprensión y reflexión, facilitando la lectura y la práctica.

A pesar de que es importante la utilización de los manuales en el ayuntamiento de Chimalhuacán no son ocupados pues parten de las ideas negativas de los manuales como “cuestan demasiado, su elaboración es muy técnica, obstaculizan la iniciativa del personal, no son absolutamente indispensable”¹⁶⁹, prefieren sustituir al manuales general de organización y solo seguir utilizando el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal como el principal fundamento normativo donde según asientan las funciones que corresponden a cada área y unidad administrativa cubriendo las necesidades actuales para el funcionamiento de la administración pública, con eficiencia, por lo que de manera permanente se lleva a cabo su revisión para mantenerlo actualizado, conforme a la dinámica de reformas legales que incidan en sus disposiciones estructurales o bien para su adaptación a la dinámica organizacional que el ayuntamiento requiera para la atención de los servicios y la adecuada marcha de la administración; pero no es así, pues habla de forma generalizada las funciones que tiene cada unidad administrativa y no cada área.; más sin embargo es fundamental para la gestión municipal, avanzar en la elaboración del manual de organización y los manuales de procedimientos correspondientes, a las funciones de cada dependencia municipal, con el objetivo de visualizar el funcionamiento de la administración

¹⁶⁸ Joaquín Rodríguez Valencia, *Como elaborar y usar los manuales administrativos*, México D.F., Cengage Learning, editores, 2012, 4ta edición, p. 61.

¹⁶⁹ *Ibíd.* p. 61

municipal y poder determinar en una fase posterior su mejoramiento y/o actualización.

Por ello, como primera instancia es necesario crear un Acuerdo de Manuales Administrativos, por el cual se establezca la creación y el uso obligatorio de los manuales administrativos, tanto de organización y procedimientos generales y específicos, pues como se observa en la actualidad, no hay organización en la cual se ocupe esta herramienta tan indispensable pues entre las razones que justifican su uso se encuentran las siguientes, para garantizar una correcta uniformidad en el tratamiento de las operaciones cotidianas.

- Asegura el respeto a la estructura orgánica
- Asegura la aplicación de los procedimientos de manera correcta
- Percatarse de que se apliquen las políticas fijadas
- Reduce los errores operativos, facilita el proceso de inducción de los nuevos empleados
- Apoya la capacitación del personal
- Evita que los cambios del sistema estructural sean resultado de decisiones apresuradas
- Facilita un sostenido y correcto nivel de organización
- Proporciona al usuario un marco de referencia general y estandarizada
- Sirve como un medio de archivo portátil y fácil de usar¹⁷⁰

Los manuales de organización y procedimientos, son las herramientas con las cuales se determina la secuencia de pasos a seguir para el desarrollo de una actividad o de un proceso con la finalidad de optimizar las funciones de la administración. Las ventajas que proporcionan son la eliminación de la burocracia y de la duplicidad de funciones así como de simplificar las tareas, reducir tiempos y errores en la ejecución de labores y la estabilización de las funciones.

Una vez propuesto la utilización de los manuales administrativos, debe ubicarse el responsable de su elaboración, siendo la UOM que se estableció en la

¹⁷⁰ *Ibíd*em, p. 63

Dirección de Modernización, Innovación y Tecnología Gubernamental, pues es la dependencia propuesta que esta investida de responsabilidad de la responsabilidad directa en cuanto a la determinación de políticas de trabajo y de la estructura organizacional idónea para la administración pública municipal. Consecuentemente tiene que establecerse un plan, el cual debe basarse en dos puntos importantes:

- a) El conocimiento de los objetivos que se quieren alcanzar y
- b) El conocimiento de la situación efectiva de la organización, en particular de sus principales componentes: medios financieros, instrumentos, personal, grado de organización etcétera¹⁷¹.

Si la planeación está basada en estos puntos tiene bastantes probabilidades de determinar con facilidad lo que se realizara en un futuro, y quien, cuándo, dónde y cómo deberá hacerlo. Enseguida debe crearse la programación del plan, en este se encontrará el programa de trabajo, la estimación de tiempo para recolectar la información necesaria de cada una de las dependencias de la estructura organizacional del municipio, una vez hecho esto se pasará a la redacción, elaboración y revisión para finalmente imprimirlos y distribuirlos.

Para un mejor entendimiento de cómo se llevara a cabo la programación aplicable a la elaboración de manuales deben emplearse las técnicas de programación conocidas como PERT y CPM, que son las técnicas de evaluación y revisión de programa, en ellos se incluye la representación en concreto del proyecto y sus periodos, representado mediante un diagrama de flujo, para desarrollar dicha grafica se tienen que seguir los pasos siguientes:

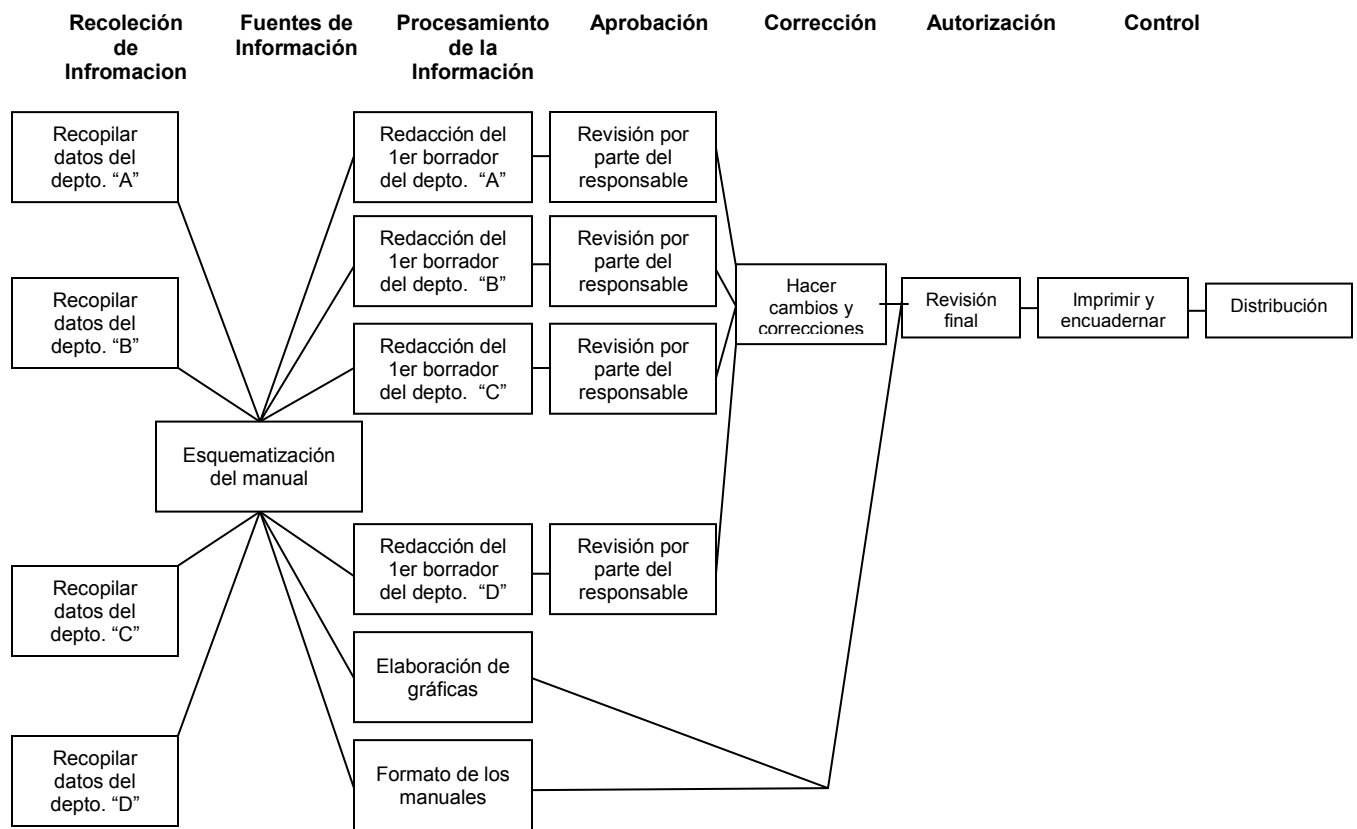
- Dividir la elaboración de los manuales en un número de etapas pequeñas. Cada etapa ocupara un cuadro diferente en la gráfica PERT.
- Determinar la secuencia en la que se debe realizar las actividades, como la recolección de información de varias fuentes distintas, que se pueden llevar a cabo en el mismo periodo.

¹⁷¹ Ibídem, p. 65

- Estructurar la secuencia en forma de gráfica de flujo.
- Determinar una distinción de tiempo requerido para cada etapa de la gráfica.
- Especificar el tiempo requerido para cada etapa de la gráfica.
- Determinar el tiempo total necesario para completar cada ruta específica de la gráfica¹⁷².

Mostrando a continuación el esquema donde se ejemplifica la gráfica PERT:

Esquema 26 Gráfica PERT para la elaboración de manuales.



Fuente: Joaquín Rodríguez Valencia, Como elaborar y usar los manuales administrativos, México D.F., Cengage Learning, editores, 2012, 4ta edición, p. 67.

Con el esquema anterior damos paso a la creación de cada uno de los manuales administrativos, como primera instancia debe realizarse el *manual general de organización* para establecerlo como el principal fundamento normativo

¹⁷² Ibídem. p. 66.

con el cual se guie la administración pública, en él se describe la organización formal y define exactamente su estructura funcional, y por otro lado emplear los manuales específicos de organización, explican detalladamente la estructura de cada una de las dependencias de la organización, señalan los puestos y las relaciones que entre ellos existe, la jerarquía, los grados de responsabilidad y autoridad, así como las funciones y actividades de cada unidad u área administrativa.

Para elaborar los manuales y de acuerdo al esquema anterior se debe comenzar con la recolección de información, las fuentes más útiles se dividen en tres tipos y son los siguientes:

- ❖ **Fuentes documentales:** Estas fuentes son las leyes, los reglamentos, los decretos, los acuerdos, y/o circulares, los manuales administrativos existentes, los diagramas de organización y organogramas y, en general, los documentos relacionados con el tema.
- ❖ **Fuentes personales:** se puede considerar fuentes de información todas las personas involucradas en las unidades orgánicas para las que se va a elaborar el manual. La información sobre la organización y funciones se obtienen de los servidores públicos principales y la información sobre las funciones y actividades, del personal encargado de realizarlas.
- ❖ **Fuentes de la realidad administrativa:** La presencia en el lugar donde se realizan las funciones y actividades, es decir, la observación directa de las oficinas y en general de la actividad de toda la unidad orgánica.

Una vez recopilada la información, se pasa a la esquematización y redacción del manual, el cual se conforma de la siguiente manera:

Cuadro 14
Contenido de los Manuales Administrativos.

Apartados	Datos	Características
Identificación	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre oficial del organismo o unidad a que se refiere - Título y extensión del manual si es general o específico - Nivel jerárquico que comprende - Lugar y fecha de elaboración - Número de revisión en su caso - Unidades responsables de su elaboración - Cantidad de ejemplares impresos 	Incluye la información necesaria para que a primera vista se reconozca el manual, de donde proviene, de que trata, para que nivel está dirigido, quien lo realizara y el espacio tiempo de su realización.
Índice o contenido		Este apartado incluye los temas y capítulos que conforma el manual, como dato adicional, este apartado se realiza al finalizar el manual
Prólogo y/o introducción		Contienen una explicación de la metodología adoptada en el tema que trata el documento, así como los propósitos básicos; para quien va dirigido, como va a usarse y cuando se le realizaran las revisiones y actualizaciones
Directorio	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre - Puesto oficial - Teléfono oficial - Datos de currículo 	Contiene la relación de todos los servidores públicos que se encuentran en el área descrita en el manual y los cargos que ocupan
Antecedentes históricos		En este apartado se encuentra una breve descripción de cómo y cuándo fue creado el organismo
Legislación o base legal	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución - Tratados - Leyes - Códigos - Convenios - Reglamentos - Decretos - Acuerdos y/o circulares 	Incluye una relación de los principales ordenamientos o disposiciones jurídicas, de los que se derivan las atribuciones de las unidades orgánicas o de la dependencia en general
Atribuciones		En este apartado se transcriben tal cual las facultades otorgadas a la entidad o a la unidad orgánica de la que se trate
Estructura orgánica		En este apartado se describe de manera ordenada de los principales cargos y/o unidades orgánicas de la dependencia en función de sus relaciones de jerarquía
Organograma		En este apartado se muestra el organograma, este es la representación gráfica de la estructura orgánica, representa de forma esquemática la posición de las unidades orgánicas que la componen y sus respectivas relaciones
Funciones		En esta sección se describen las actividades inherentes a cada uno de los cargos y/o unidades orgánicas contenidas en la estructura orgánica, permitiéndole cumplir con sus atribuciones legales
Descripción de puestos		Explica los puestos específicos de cada una de las unidades orgánicas, el puesto está integrado por un conjunto de tareas, actividades y de requerimientos necesarios para llevarlas a cabo. Un puesto puede tener una o varias plazas

Fuente: Gustavo Quiroga Leos, *Organización y métodos en la administración pública*, 2da edición, México, editorial Trillas, 2012 reimpresión, pp. 161-179.

Para comprender y realizar más apropiadamente un manual de organización y completar mejor esta investigación se adjuntara el *Manual General de Organización de la Administración Pública de Chalco* como anexo (1), pues es de los municipios más modernizados en su administración pública y considerado adoptar esta fundamental herramienta, así también se proporciona el siguiente link:

http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/ihaem_pdf_ps_1.pdf, en el cual encontraremos una Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Organización, desarrollado por el Instituto Hacendario del Estado de México, ejemplificando la creación de los manuales de organización para las Tesorerías Municipales del Estado.

Una vez concluido el manual de organización, las UOM en colaboración con cada una de las dependencias, unidades y áreas administrativas deberán realizar los mismos pasos que menciona la gráfica PERT para el proyecto de realización de los manuales de procedimientos, tanto el general como los específicos a los que corresponden, estos manuales contienen información necesaria sobre el conjunto de operaciones, etapas o pasos que en forma ordenada o cronológica deben de establecerse para ejecutar un determinado trabajo o tarea. En si los manuales de procedimientos de acuerdo con Gustavo Quiroga Leos deben perseguir tres objetivos siguientes para el cumplimiento de sus fines:

- Compendiar de forma ordenada, secuencial y detallada las operaciones que se efectúan, los órganos que intervienen y los formatos que se van a utilizar para la realización de las actividades institucionales, agregadas en procedimientos.
- Establecer formalmente los métodos y técnicas de trabajo que deben seguir para la realización de las actividades.
- Precisar responsabilidades operativas para la ejecución, control y evaluación de las actividades¹⁷³.

¹⁷³ Ibídem. p. 225-226.

Considerando los objetivos anteriores, empieza la recopilación de información y una vez obtenidos se empieza la realización de los manuales, cabe señalar que cada una de las unidades administrativas deberá realizar sus propios manuales de procedimientos, pues los servidores públicos que laboran en ella conocen perfectamente el trabajo que realizan, y en este caso las UOM tendrán la función de asesorar a los responsables que se encargaran de realizar dichos manuales, resolviéndoles dudas y problemas que surjan en el proceso de creación.

Los apartados y la información que debe contener el manual de procedimientos es el siguiente:

Cuadro 15
Contenido de los Manuales de Procedimientos.

Apartados	Datos	Características
Identificación	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre oficial de la dependencia - Nombre completo del o de los procedimientos que refiere el manual - Nombre de la unidad coordinadora cuya función básica corresponde a los procedimientos señalados - Número de identificación del o de los procedimientos en su caso - Lugar y fecha de elaboración - Responsable de su elaboración - Cantidad de ejemplares impresos 	Incluye la información necesaria para que a primera vista se reconozca el manual, de donde proviene, de que tratara, quien lo realiza y el espacio tiempo.
Índice o contenido		Este apartado incluye los temas y capítulos que conforma el manual, como dato adicional, este apartado se realiza al finalizar el manual
Prólogo y/o introducción		Contienen una explicación clara y concisa de los objetivos del manual, así como los propósitos básicos; para quien va dirigido, como va a usarse y cuando se le realizaran las revisiones y actualizaciones
Objetivo de los procedimientos		Explicada cada uno de los objetivos que tiene cada uno de los procedimientos y que explique en el manual en forma clara y precisa a fin de que el personal de la dependencia sepa para qué se desarrolla
Áreas de aplicación		Este apartado explica el ámbito del procedimiento y la relación de las unidades orgánicas que intervengan delimitando sus respectivas responsabilidades, también debe señalar los puestos que intervienen por secuencia de aparición dentro del procedimiento
Políticas o normas de operación		Explica las políticas o normas que se observan en el desarrollo del procedimiento para facilitar las tareas de las unidades administrativas y definir expresamente que hacer o a que lineamientos deben referirse en caso de que no se presenten en la diagramación del procedimiento
Desperdician de la		Es el apartado central del manual de procedimientos,

operación		en él se debe presentar en forma secuencial cada una de las operaciones que deben realizarse dentro de un procedimiento, al explicar en qué consisten y señalar la unidad organiza o puesto responsable de su ejecución
Formulario o impresos		Se encuentran las formas impresas que se utilizan dentro de un procedimiento para captar, registrar y proporcionar informes que forman parte del manual, ya sea que se intercalen en la operación donde se originan o se incluyan como apéndices del mismo.
Diagrama de flujo		Es la representación gráfica de la secuencia en que se realizan las operaciones de un determinado procedimiento y/o el recorrido de las formas o materiales, con el fin de tener una visión de conjunto de un procedimiento

Fuente: Gustavo Quiroga Leos, *Organización y métodos en la administración pública*, 2da edición, México, editorial Trillas, 2012 reimpresión, pp. 228-236.

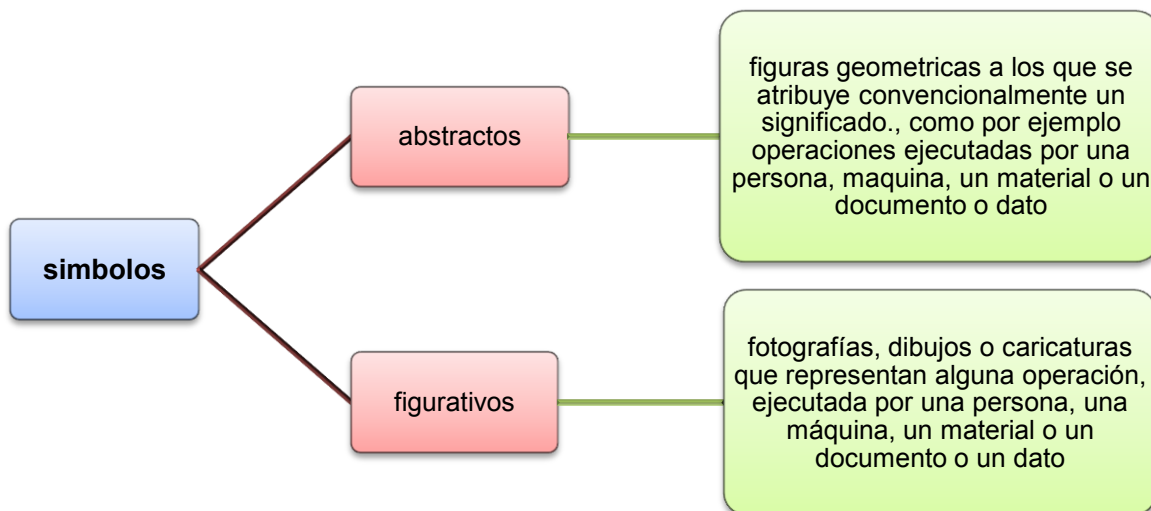
De igual forma para una mejor comprensión y práctica para la realización del manual de procedimientos se proporciona el siguiente link:

http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/ihaem_pdf_eh_24.pdf, en cual nos dirige a la Guía Técnica de Manuales de Procedimientos, desarrollado de igual forma por el Instituto Hacendario Del Estado de México, poniendo como ejemplo las Tesorerías Municipales del Estado.

Dentro de este Manual debemos considerar el Diagrama de Flujo o también conocido como fluxograma como uno de los apartados importantes, pues es la representación gráfica del o los procedimientos, las unidades y puestos que participan, las operaciones que realizan y el equipo que utilizan de forma secuencial. Para su mejor interpretación existen una serie de símbolos que significa cada una de las secuencias de las operaciones y los documentos de cada una de las actividades del procedimiento, estos símbolos que generalmente se utilizan en los diagramas son de dos tipos. Regularmente los símbolos más utilizados son los primeros. Los símbolos se pueden observar en el anexo (2) de esta investigación.

Esquema 27

Tipos de Simbología para la Elaboración de un Diagrama de Flujo.



Fuente: Elaboración propia, con base en Gustavo Quiroga Leos, *Organización y métodos en la administración pública*, 2da edición, México, editorial Trillas, 2012 reimpresión, p. 241.

4.3.1.- Técnica BPMN (Notación para el Modelado de Procesos de Negocios)

En relación a los diagramas de flujos en los manuales de procedimientos, se propone utilizar una técnica innovadora capaz de facilitar su realización y que ha empezado a utilizarse en algunas dependencias del gobierno federal. Actualmente, esta técnica está siendo utilizada en todo el sector privado y ha demostrado ser de gran utilidad, por lo tanto, ha comenzado su participación en la administración pública nacional; se trata de la técnica BPMN por sus siglas en inglés *Bussines Process Modeling Notation* (Notación para el Modelado de Procesos de Negocios) refiriéndose a la Gestión de Procesos de Negocios y a las actividades o tareas que en él se realizan, en el caso de la administración pública, los procesos de negocios aluden a todos aquellos tramites públicos que realiza la ciudadanía y a los procedimientos o procesos de gobierno internos

...que realiza el Estado para garantizar la prestación de servicios a los ciudadanos, considerando esta prestación de servicios como la principal tarea de los entes de la Administración Pública y el mejoramiento de los mismos a través de las buenas prácticas de administración que deben configurarse y desplegarse a lo largo de todo el ente público a partir de los valores que

apuntan a caracterizar la Función Pública como Servicio Público; de allí que la primera identidad que hay que tener clara a la hora de promulgar estas prácticas es la conciencia de lo que implica ser un servidor público, pues mientras que para el sector privado la sociedad es fuente de beneficios, para el sector público es fuente de legitimidad, de ahí la importancia de la implementación de las mejores prácticas administrativas, las cuales son fuente primigenia de la consolidación de Capital Social construido a través de relaciones de confianza que se constituyen en base para el ejercicio de la Función Pública exitosa¹⁷⁴.

Como se percibe esta técnica es empelada a través de los valores éticos y trabaja bajo la razón de ser del servicio público, para que los gobiernos obtengan legitimidad por parte de lo sociedad, asimismo es un enfoque que combina las tecnologías de la información (Tic's), los procesos o procedimientos y el gobierno, engloba una serie de procesos que conforman el ciclo de vida del BPMN.

Esquema 28 Ciclo del BPMN.



Fuente: Elaboración propia, con base en Ciudadano Digital, ¿Por qué BPM en la Administración Pública? [en línea], 03 de diciembre de 2008, Dirección URL: <http://gestionpublicave.blogspot.mx/2008/12/por-que-bpm-en-la-administracion.html>, [consulta: 30 de junio de 2015].

¹⁷⁴ Ciudadano Digital, ¿Por qué BPM en la Administración Pública? [en línea], 03 de diciembre de 2008, Dirección URL: <http://gestionpublicave.blogspot.mx/2008/12/por-que-bpm-en-la-administracion.html>, [consulta: 30 de junio de 2015].

La técnica BPMN es definida como “el conjunto de métodos, herramientas y tecnologías utilizadas para diseñar, representar, analizar y controlar procesos de negocios operacionales”¹⁷⁵, comúnmente es conocido como la evolución de los diagramas de flujo, pero con una combinación de elementos más sofisticados y la tecnología, este avance en la creación de diagramas de flujo ha permitido tener adelantos muy importantes en cuanto a tiempo de creación en la diagramación de los procedimientos, agilizando y mejorando el rendimiento de las organizaciones, pues se realizan a través de la computadora con herramientas de software especiales¹⁷⁶, que a través de pasos y el vaciado de datos, pueden crearse los diagramas de flujo. Esta herramienta aporta elementos con sentido valorativo pues ayuda a:

Esquema 29 **Aportes de la Técnica BPMN**

E STABLECER	un esquema de evaluación del proceso en su conjunto
F OMENTAR	la comunicación interna y externa y la participación en la gestión
I NTEGRAR	los diferentes elementos del proceso de selección y adjudicación
C OMPRENDER	desde la base las relaciones de causa y efecto de los problemas
I DENTIFICAR	las actividades que no aportan valor y ayuda a sus rediseño
E VITAR	la excesiva departamentalización de la organización pública
N ORMALIZAR	los métodos de información interna y externa
C ONTROLAR	y eliminar los tiempos muertos
I NDIVIDUALIZAR	las responsabilidades de un modo sencillo y directo
A CTUALIZAR y	simplificar la documentación de forma permanente

Fuente: Elaboración propia, con base en Ciudadano Digital, ¿Por qué BPM en la Administración Pública? [En línea], 03 de diciembre de 2008, Dirección URL: <http://gestionpublicave.blogspot.mx/2008/12/por-que-bpm-en-la-administracion.html>, [consulta: 30 de junio de 2015].

Si esta técnica se empleara en el proceso modernizador del gobierno de Chimalhuacán, a través de los manuales de procedimientos facilitaría la agilización

¹⁷⁵ Kiran Garimella; Michael Lees; Bruce Williams, *BPM (Gerencia de Procesos de Negocios)* [en línea], Dirección URL: http://www.konradlorenz.edu.co/images/publicaciones/suma_digital_sistemas/bpm.pdf, [consulta: 30 de junio de 2015].

¹⁷⁶ Estos software se pueden encontrar en internet y adquirirlos de manera gratuita o por algún costo, una de las páginas que ofrece esta herramienta es bizagi, una plataforma que además de ofrecer esta herramienta, da capacitaciones para su mejor aprendizaje, puede verse a través del siguiente link: <http://www.bizagi.com/es>

y eficiencia de cada una de las áreas, unidades y dependencias administrativas, incluso aportaría una herramienta más a los servidores públicos para su capacitación y buen desarrollo en sus puestos de trabajo.

4.4.- INSERCIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Pero ¿cómo tener una plantilla de personal capacitado para las funciones encomendadas?, si para ocupar un cargo en la UOM se necesita personal con el puesto de analistas para llevar a cabo los manuales administrativos y como obtener servidores públicos profesionales para coadyuvar en cada una de las dependencias, en el proceso de modernización administrativa que hasta el momento se plantea.

Para que el proceso de modernización pueda efectuarse es necesario contar con el personal adecuado, con cualidades necesarias para ocupar los distintos cargos de la administración pública de Chimalhuacán, requiriendo sólo al personal necesario para no entorpecer las finalidades del gobierno, disminuir con la corrupción, el sistema de botín y los interés propios de la organización activista-política antes referida, pues para servir a la población se requiere de personas que estén comprometidas con su trabajo, con ética y valor de servicialidad.

Por ello, se propone adoptar a través de las experiencias que ha tenido el gobierno federal y los pocos municipios del Estado de México como Naucalpan de Juárez en el proceso de modernización, la instauración del Servicio Profesional de Carrera, para la mejor selección del personal en cada uno de los puestos y niveles jerárquicos de la organización pública; de acuerdo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el servicio profesional de carrera se define como “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el

desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”¹⁷⁷. Con el servicio profesional de carrera se harán valer los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad imparcialidad, equidad, y competencia por mérito, dando la oportunidad a personas preparadas y que quieran coadyuvar en el desarrollo del municipio. El sistema del Servicio Profesional de Carrera estará compuesto por subsistemas tales como:

Esquema 30

Susbsistemas del Servicio Profesional de Carrera

Susbsistema de Planeación de Recursos Humanos

- Determinar en coordinación con las dependencias las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal requerido en la administración pública para el eficiente ejercicio de sus funciones

Susbsistema de Ingresos

- Regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema

Susbsistema de Desarrollo Profesional

- Contendra los planes individuales de carrera de los servidores públicos , permitiendoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos

Susbsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

- Establecer los modelos de profesionalización , como los conocimientos básicos de la dependencia en que labora; la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; las aptitudes y actitudes para ocupar otro cargo; superación institucional, personal y profesional y las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas

Susbsistema de Evaluación del Desempeño

- Establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, siendo los parametros para obtener ascensos, promociones, premios, estímulos y estabilidad laboral

Susbsistema de Separación

- Atender los casos mediante los cuales un servidor publico deja de formar parte del sistema o se suspende temporalmente sus derechos

Susbsistema de Control y Evaluación

- Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan la vigilancia y/o corrección de la operación del sistema

Fuente: Elaboración propia, con base en Rafael Martínez Puón, *¿Servicio profesional de carrera para qué?, apuntes para su desarrollo e institucionalización en México*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública [en línea], Panamá, 2003, Dirección URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047441.pdf>, pp. 7 y 8, [consulta: 01 de julio de 2015].

Durante los periodos de gobierno analizados en esta investigación se observaron tres puntos esenciales que dieron oportunidad de proponer este

¹⁷⁷ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Artículo 2* [en línea], México D.F. 2003, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>, [consulta: 01 de junio de 2015].

sistema de Servicio Profesional de Carrera, 1) a lo largo de los 15 años de la consolidación del municipio, el partido que gana las elecciones sin tener alguna alternancia es el PRI; 2) Los candidatos y la mayor parte de los servidores públicos provienen de la organización *Movimiento Antorchista*; y 3) Más del 50% de los servidores públicos cambian de una administración a otra, ocupando el mismo puesto u otro del mismo nivel jerárquico, razones por las cuales y aunque parezca exagerado es necesaria su instauración, pues el municipio va a pasos agigantados en cuanto al crecimiento de población, y por ende surgen más problemas que deben afrontarse. Por tales motivos en la propuesta de reestructuración de la estructura organizacional del municipio se puede vislumbrar la incorporación del Servicio Profesional de Carrera, siguiendo el objetivo del cuarto pilar del plan de desarrollo municipal y de la experiencia del Municipio de Naucalpan, dándole las atribuciones a la Secretaría del Ayuntamiento “para coordinar y realizar las acciones necesarias a efecto de llevar a cabo los trabajos para el desarrollo y la instalación del Servicio”¹⁷⁸.

Para comenzar con el proceso de la instauración del Sistema de Servicio, se instaurará como una Unidad de Servicio Profesional de Carrera y continuamente realizar el primer diagnóstico en el ayuntamiento en colaboración con otras dependencias para ver los principales retos a los que se enfrentan, de acuerdo a los subsistemas antes mencionados. Para asegura la capacitación y el perfil adecuado del servidor público, a efecto de ejercer de manera eficaz y eficiente las funciones y atribuciones que la legislación establece. Tal diagnostico debe analizar y evaluar los temas siguientes:

- Estructura salarias vs plantilla ocupacional
- Clima Laboral
- Estructura normativa y reglamentaria

¹⁷⁸ Antonio de Haro Mejía, *Hacia la instauración de un servicio profesional de carrera*, Naucalpan de Juárez, Estado de México [en línea, formato PDF], Dirección URL: http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_descargar_doc.php?idRegistro=4787&tipo=pdf, p.3 [consulta: 01 de julio de 2015].

- Estructuras orgánicas de las Direcciones de la Administración Pública Centralizada, así como de los organismos públicos descentralizados¹⁷⁹ y autónomos municipales.

Con los resultados que arroje el diagnóstico organizacional del ayuntamiento se podrá desarrollar el modelo adecuado y con características propias del servicio profesional de carrera para el municipio de Chimalhuacán. También se podrá focalizar las acciones necesarias para saber qué hacer y qué no hacer, con referencia al municipio de Naucalpan y del orden federal; una de las cosas que si se debe hacer es descartar “a los trabajadores de base debido a las restricciones que le hubieran marcado las leyes laborales en la materia y la necesaria negociación con el sindicato”¹⁸⁰.

Asimismo, debe implantarse el servicio profesional como un sistema abierto¹⁸¹, es decir, donde a las personas se les permita entrar y salir del sistema sin ningún problema para ellas en cuanto a puntaje o antigüedad a efecto de que cometan alguna falta administrativa, y con un sistema de gestión de recursos humanos con base a la meritocracia y/o resultados. Para las personas que salen del sistema y cuentan con nuevas y mejores capacidades por experiencia en el sector público en cualquiera de los tres órdenes de gobierno o en el sector privado, con un grado más de escolaridad o por haber tomado alguna capacitación como cursos, talleres o diplomados, podrán concursar por un puesto mejor para poder entrar nuevamente al sistema. Para visualizar que puestos o que plazas existen y cuales están disponibles, debe crearse obligatoriamente un *Catálogo de Puestos* en

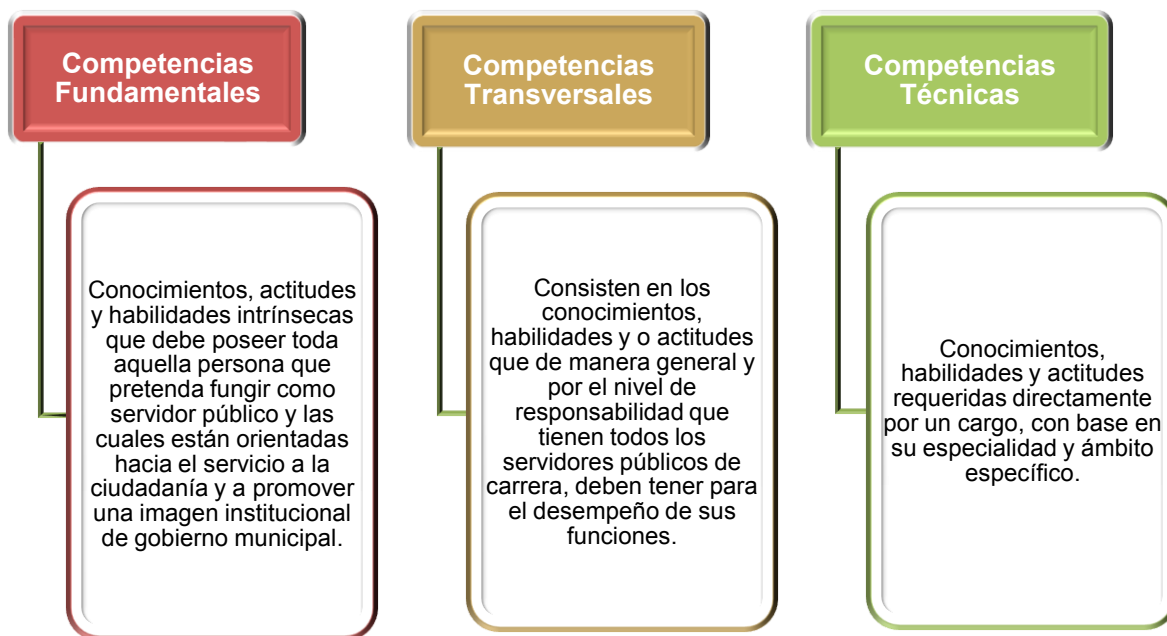
¹⁷⁹ Ídem.

¹⁸⁰ Ibídem. p. 4.

¹⁸¹ De acuerdo con Rafael Martínez Puón, “un sistema abierto se basa en la diferenciación radical de los diferentes puestos de trabajo; ello ha dado lugar a la formación del eslogan “el mejor hombre para cada puesto”. Un sistema abierto se caracteriza por realizar un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración; el reclutamiento y selección son con base en los requerimientos del puesto y la especialización; la persona es titular del puesto, si éste se elimina o se modifica y la persona es afectada, no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos y retiro; no implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública. Rafael Martínez Puón, *Servicio profesional de carrera: ¿para qué?*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 2005, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, AC.

conjunto con un *Catálogo de Competencias* como instrumentos metodológicos, este último según Antonio de Haro Mejía define tres tipos de competencias como:

Esquema 31 Catalogo de Competencias Laborales



Fuente: Elaboración propia con base en Antonio de Haro Mejía, *Hacia la instauración de un servicio profesional de carrera*, Naucalpan de Juárez, Estado de México [en línea, formato PDF], Dirección URL: http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_descargar_doc.php?idRegistro=4787&tipo=pdf, p.5 [consulta: 02 de julio de 2015].

Para terminar, debe publicarse el reglamento, decreto o dictamen donde se apruebe la inserción y atribuciones que tendrá el Servicio Profesional de Carrera de Chimalhuacán. Puede otorgársele un apartado en el Bando Municipal de Chimalhuacán, como en el caso de Naucalpan donde se define como el “sistema integral y transparente de administración del personal que regula el ingreso, profesionalización, promoción y desarrollo de una carrera institucional del personal, a través de los subsistemas de ingreso, desarrollo y profesionalización, evaluación del desempeño y separación”¹⁸²; cuando se lleve a la realidad debe planearse anticipadamente, desde un trienio anterior para ejecutarlo al siguiente y darle continuidad en los posteriores trienios para darle una forma más adecuada y sofisticada, dándole importancia a las propuestas en un tiempo a largo plazo.

¹⁸² Antonio de Haro Mejía, op. cit. p. 6.

4.4.1.- Mejora Continua y Calidad en el Gobierno Municipal

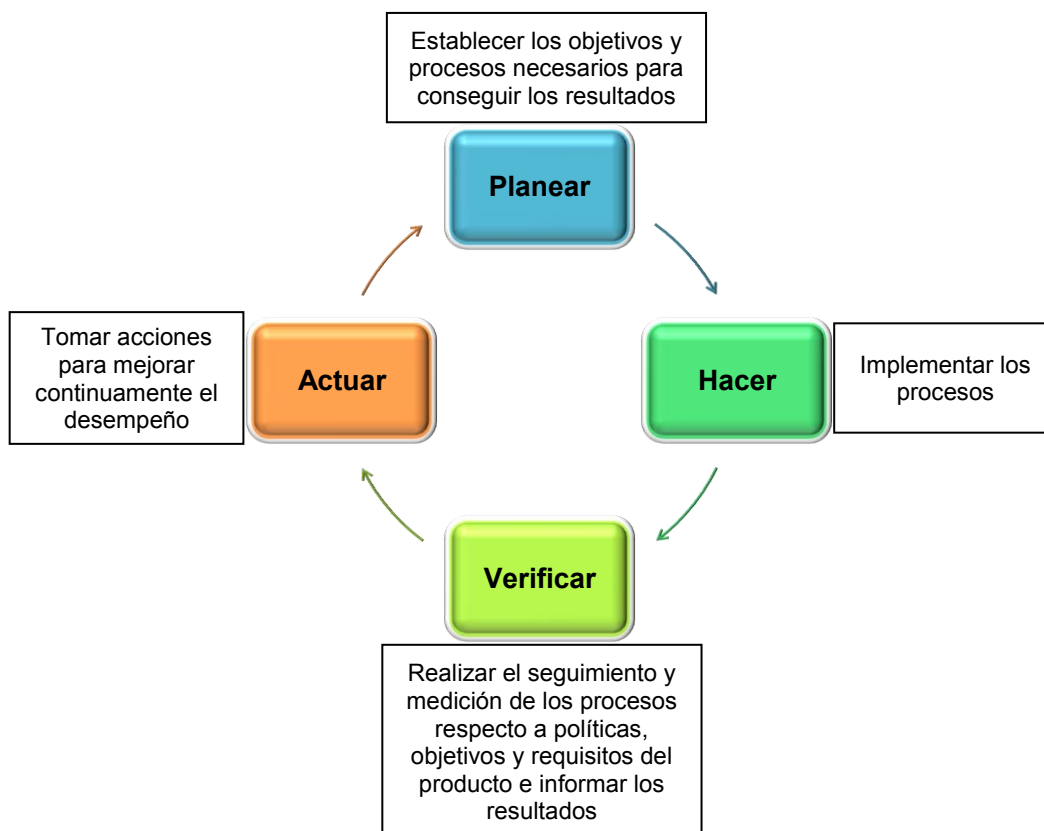
Como complemento de la propuesta de profesionalización se pretende perseguir la mejora a través de la llamada mejora continua para concientizar a todo servidor público a realizar sus actividades de manera correcta, que tengan un sentido ético, comprometidos con su labor de servicio para lograr los cambios en aras de una verdadera modernización administrativa y disminuir la corrupción en el cual se está sumergido, no sólo en los recursos humanos debe aplicarse la mejora, sino también en cualquier ámbito y procedimiento de la organización pública en función de las necesidades de la sociedad.

William Edwards Deming¹⁸³, uno de los principales teóricos relacionados con la *Calidad* y la *Calidad Total* menciona en sus textos principios, técnicas y métodos que coadyuvan a la mejora continua con calidad como instrumento en el sector privado, y que ha sido implementado como una tecnología administrativa en la administración pública a través de la modernización administrativa. La mejora continua, consiste en conocer todas las necesidades, deseos y sugerencias del usuario-cliente y establecer comunicación entre las distintas dependencias.

Edwards Deming fue el creador del espiral de mejora continua o bien, conocido como *Ciclo Deming* el cual es una estrategia que proporciona cuatro pasos de calidad, muy utilizado en los Sistemas de Gestión de Calidad. Este concepto radica en aceptar que las cosas se pueden hacer mejor hoy que ayer, y que mañana se puede hacer mucho mejor. El ciclo se desarrolla de forma secuencial, dividida en cuatro etapas y conforme la situación en la que se encuentre la organización se puede iniciar en alguna de las etapas y puede repetirse indefinidamente hasta lograr el mejoramiento continuo.

¹⁸³ Maestros de la Calidad, *Filosofía de William Edward Deming* [en línea], México, 22 de septiembre de 2012, Dirección URL: <http://maestrosdelacalidadop100111.blogspot.mx/2012/09/filosofia-william-edward-deming.html>, [consulta: 04 de julio de 2015].

Esquema 32 Pasos para la Mejora Continua



Fuente: Elaboración propia con base en Maestros de la Calidad, *Filosofía de William Edward Deming* [en línea], México, 22 de septiembre de 2012, Dirección URL:

<http://maestrosdelacalidadop100111.blogspot.mx/2012/09/filosofia-william-edward-deming.html>, [consulta: 04 de julio de 2015].

El ciclo puede ser inherente para estructurar y ejecutar planes de mejora continua de calidad en cualquier nivel ejecutivo y operativo del Gobierno Municipal de Chimalhuacán, igualmente establecer mejora en los programas de capacitación para los servidores públicos tanto individuales, colectivos y por áreas de trabajo.

4.5.- CREACIÓN DE UN CÓDIGO DE ÉTICA PARA LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ANTE LOS USUARIOS-CIUDADANOS.

Dentro de la profesionalización de los servidores públicos es necesario implementar en consideración propia el fomento a una ética, llena de moral y valores que implementen el servicio de bienes por vocación. Por lo tanto sería necesario crear un documento el cual contenga valores que vallan de acuerdo a su profesión, en este caso sería crear un Código de Ética, para todo el ayuntamiento.

Este Código Ético fijará las normas que regulan los comportamientos de los servidores públicos dentro de la administración pública. Aunque la ética no es coactiva (no impone castigos legales) pero propicia un castigo moral ante la sociedad; el código de ética supone una normativa interna de cumplimiento obligatorio, promoviendo el respeto y la restricción de hechos o elementos que sean sólo de las instituciones como, no divulgar información confidencial, no discriminar a los compañeros de trabajo, a la sociedad atendida y lo más importante, que regularmente si pasa en las dependencias es, no aceptar dadas comúnmente conocida como *mordida*, para aminorar poco a poco la corrupción.

V.- CONCLUSIONES

En los últimas dos décadas del siglo XX se destacó el interés de los países de la mayor parte del mundo por mantener una administración pública de calidad, para resolver los problemas que acontecen en la sociedad, implementando herramientas como los manuales administrativos como base para la organización y el quehacer del personal, logrando así un buen desempeño. En México se adoptó esta idea para tener mejoras a la hora de brindar bienes y servicios a la sociedad a través de la teoría de la administración pública, teoría de la organización, administración estratégica, modernización, reingeniería administrativa, redimensionamiento del Estado o gobierno llegando a las conclusiones siguientes:

- El Estado Contemporáneo es y será objeto de estudio por ser la más grande organización en la que se ha conformado la sociedad y que conforme avanza el tiempo va adaptándose a los innumerables acontecimientos que se le presenta. Con su representante, el Gobierno, manifiesta cada acción para cumplir sus fines y que a través de su maquinaria la Administración Pública crea el vínculo entre la sociedad y el Estado, que cumple cada una de las necesidades de la población en un territorio determinado mediante instituciones instauradas con el sustento jurídico necesario, mediante acciones, políticas y programas, recursos humanos, materiales y financieros que se traducen en los bienes y servicios para la sociedad. Estas instituciones que conforman la administración pública se encuentran en cada uno de los órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).
- El Gobierno Local es fundamental para la organización de los países, representan de forma directa a la sociedad cumpliendo cada una de las necesidades, es por ello que debe estar debidamente capacitado y adaptado a cualquier transformación que se suscite a través de procesos de reforma y modernización administrativa empleando técnicas, métodos y

herramientas que permitan ofrecer a la sociedad un gobierno más eficiente, eficaz y legítimo.

- La reforma y la modernización administrativa son dos procesos por los cuales el gobierno y las administraciones públicas atraviesan para la modificación, cambio, transformación o evolución de aspectos tanto a su interior como exterior mejorando la calidad, competitividad, de su marco normativo, estructura, organización, funciones y responsabilidades que tienen para brindar la mejor atención a la ciudadanía, utilizando herramientas tecnológicas, métodos y prácticas revolucionarias para adecuarlas a cada una de las necesidades del entorno, económico, político, social y cultural. Estos dos procesos son complementarios, para la transformación de la administración pública en México siempre se ha iniciado con el proceso de reforma concentrándose en la modificación a la normatividad existente y los mecanismos institucionales para la modificación de la estructura administrativa con la finalidad de eficientar el gasto, mientras que la modernización administrativa se programa durante o después de la aplicación de las reformas que en conjunto la conforman, se concentra en cada una de las problemáticas de la organización como la estructura orgánica, recursos humanos, rendición de cuentas, deuda pública, profesionalización de los servidores públicos, mejora continua y calidad, manuales administrativos etc., que mediante programas de modernización se pretenden erradicar.
- En cada una de las etapas de reforma y modernización administrativa en México, en los tres órdenes de gobierno se modificaron diversos aspectos de la administración pública a fin de obtener un desarrollo en los aspectos económico, político social y cultural mediante instrumentos como la descentralización, participación ciudadana, simplificación administrativa, desregulación, reestructuración y reorganización administrativa, privatización, transparencia y rendición de cuentas, mejora continua, mejora de la calidad, Nueva Gestión Pública que es el traslado de métodos y

herramientas de la administración privada a la administración pública y las Tecnologías de la Información y Comunicación.

- Se encontraron indicios de la utilización y ejecución de manuales administrativos instaurados, guiados y revisados por una dependencia importante *las Unidades de Organización y Metodos* en la administración pública federal y estatal, fungiendo como herramientas clave para la buena organización de la estructura, el buen desempeño de las funciones, acciones y tareas de cada dependencia y servidores públicos.
- Durante los 15 años de la consolidación del municipio en los programas y líneas de acción plasmados en los planes de desarrollo municipal de cada gobierno se ha generado escaso desarrollo en cuanto a modernización administrativa, trayendo varias consecuencias como la falta de profesionalización y el desuso de manuales administrativos trabajando y guiándose solamente con el Reglamento Orgánico Municipal.
- Personalmente, considero esencialmente el adoptar un proceso de modernización administrativa, para así dar continuidad a la *Modernización integral de la Administración Pública* que se llevó a cabo durante el trienio 2003-2006, el cual fue una de las acciones más completas por abarcar la mayor parte de los problemas que acontecían al ayuntamiento, y que posteriormente fue olvidado; de esta manera se tendrá una visión completa del proceso de modernización, contribuyendo e incorporando métodos, elementos y herramientas para mejorar el actuar del ayuntamiento. Asimismo, es necesario que los funcionarios encargados de llevar a cabo el proceso modernizador cuenten con las capacidades necesarias para tener una visión a largo plazo e implementen tecnologías administrativas, cuenten con la comunicación y los medios necesarios para dar seguimiento con dicho proceso en los siguientes periodos de gobierno.
- El actor importante de esta investigación por ser el causante de estos males de la administración pública de Chimalhuacán, es el Movimiento Antorcha Campesina, porque si de verdad le interesará el futuro del municipio y el desarrollo y sustentabilidad de la ciudadanía debería optar por emplear

programas de modernización administrativa a fin de erradicar la corrupción y el sistema de botín.

- El gobierno de Chimalhuacán está preparado para llevar a cabo un proceso de modernización administrativa ya que cuenta con todas las herramientas necesarias y los recursos suficientes —materiales, financieros, tecnológicos y humanos— para que se realice los cambios necesarios en beneficio de la ciudadanía para brindarles los bienes y servicios que merecen.
- Podrán existir problemas con los servidores público por la reducción del personal burocrático de las instituciones de un 15%, a causa de la reestructuración administrativa y la implementación de la Unidad de Servicio Profesional de Carrera, pero deberá ser necesario pues si se parte de la premisa *trabajar y vivir 'para' y no 'de' la administración pública*¹⁸⁴, laborarán servidores públicos que tengan vocación de servicio y que mediante un sistema de evaluación riguroso, un ajuste a las leyes del municipio, la calidad, las capacitaciones, la mejora continua, la atención al cliente y otras acciones gubernamentales que se han retomado del sector privado, se fomentará la profesionalización a los servidores que se mantengan en el sector público asignándoles salarios satisfactorios para evitar o atenuar la corrupción. Así también situando a los usuarios-clientes-ciudadanos como punto central, agilizando las respuestas de todas sus necesidades.

¹⁸⁴ Esta premisa fue adoptada en este trabajo con base en el libro *El Político y el Científico* de Max Weber, del fragmento siguiente: “Hay dos formas de hacer de la política una profesión. O se vive 'para' la política o se vive 'de' la política. La oposición no es en absoluto excluyente. Por el contrario, generalmente se hacen las dos cosas, al menos idealmente; y, en la mayoría de los casos, también materialmente. Quien vive 'para' la política hace 'de ello su vida' en un sentido íntimo... En este sentido profundo todo hombre serio que vive para algo vive también de ese algo. La diferencia entre el vivir para y 'el vivir de' se sitúa entonces en un nivel mucho más grosero, en el nivel económico. Vive 'de' la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos; vive 'para' la política quien no se halla en este caso...” Max Weber, *El político y el científico*, [en línea, formato PDF], Dirección URL: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.hacer.org%2Fpdf%2FWEBER.pdf&ei=BOGNVcuyJcr8yQS_hplKwBg&usg=AFQjCNE-VW7wP4mpP9eEhhEyyhQvoBs_Ww, [fecha de consulta: 25 de junio 2015]

Claro está, con relación a la administración pública pues asimila la situación de los servidores públicos con los políticos.

- Los manuales administrativos como el punto central de esta investigación darán los conocimientos y la evolución necesaria para que el ayuntamiento de Chimalhuacán de un significativo progreso, por una parte los manuales de organización permitirán dar a conocer con exactitud la estructura general y específica del ayuntamiento despejando cualquier duda tanto a los ciudadanos para saber dónde acudir en lo que necesiten y a los servidores públicos para que especifiquen el nivel jerárquico en el que se encuentran y las funciones y obligación del área en el que se encuentra; por otra parte los manuales de procedimientos general o específico menciona como realizar determinado trabajo de forma secuencial, ligado a la profesionalización y mejora continua de los servidores públicos, pues les ayuda a capacitarse y trabajar de manera eficiente y eficazmente a la hora de brindar algún bien o servicio a la ciudadanía que son para los que trabajan. Estos dos manuales serán de gran utilidad sobre todo al inicio de cada periodo presidencial y al personal de nuevo ingreso, para conocer y adaptarse más rápido a la organización y a sus funciones, habiendo mejoras en cuanto a estructura, calidad, legitimidad, eficiencia y eficacia en la administración pública de este municipio.
- Con la creación de la unidad de organización y métodos se llevará a cabo el correcto control, revisión y expedición de los manuales administrativos, así como la buena organización del ayuntamiento, supervisará y apoyará a cada una de las dependencias y áreas administrativas para la correcta creación de sus manuales y en relación al proceso de modernización administrativa.
- Al no contar con un acuerdo actualizado, en la actualidad la estructura del municipio cuenta con otras dependencias y algunas han cambiado de nombre. Quizá no se logró una reducción en las dependencias principales de la estructura del ayuntamiento, pero si al interior de cada una, reduciendo significativamente las áreas que representaban duplicación de funciones.

- Hoy día los ciudadanos del municipio de Chimalhuacán demandan la mejora de las diversas dependencias y áreas, organismos descentralizados y autónomos con el propósito de que exista un consenso y un sistema administrativo que permita la comunicación para la toma de decisiones en beneficio de la sociedad.
- En suma toda acción del gobierno municipal de Chimalhuacán desde ahora deberá conducir a la evolución de la administración pública municipal de Chimalhuacán en aras de la modernidad, con mejora continua, calidad, eficiencia, eficacia, delgada, transparente y legítima compuesta de valores, con una cultura de ética, atenta servicial y respetuosa.

BIBLIOGRAFÍA

- Acalco Sánchez, Nallely, **Modernización administrativa a través del elemento humano en la delegación Cuauhtémoc, 2009-2011**. Tesis que para obtener el grado de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, especialidad Administración Pública. México, D.F. 2013, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 143 pp.
- Arellano David; Cabrero Enrique; Del Castillo Arturo, **Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2000, primera edición. pp. 429.
- Arroyo Zavala, Ocatavio Eleazar, **Los manuales administrativos en la administración pública**, [formato PDF] Tesis que para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Administración Pública), México, FCPyS/UNAM, Octubre 2003, pp., [consulta: 06 de Febrero de 2015].
- Borja, Rodrigo, **Enciclopedia de la Política**, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 2ª edición, 1033 pp.
- Ramiro, Carrillo Landeros, **Metodología y administración**, México, D.F., Limusa, 1986, primera reimpresión, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. pp.
- Carrillo Castro, Alejandro, **La reforma administrativa en México, bases metodológicas, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)**, México, D.F, Miguel Ángel Porrúa, S.A, 1980, 4ta edición. 233 pp.
- Carrillo Landeros, Ramiro, **Metodología y administración**, México, D.F., Limusa, 1986, primera reimpresión, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. pp.
- Castelazo, José R., **Administración pública: una visión de Estado**, México-Toluca, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2010, segunda edición, 464 pp.
- Day, Magdalena, **Reforma y modernización del Estado, modernización del gobierno de Mendoza a través de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS). Caso: guía orientadora de trámites**, Tesina de grado,

[en línea] p. 14, Argentina, Universidad Nacional de Cuyo Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dirección URL: <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/reforma%20y%20modernizacion%20del%20Estado.pdf>, [consulta: 09 de enero de 2015].

- Duhalt Krauss, Miguel, **Los manuales de procedimientos en las oficinas públicas**. México, 1990, UNAM, Facultad de Contaduría y Administración, p. 20.
- Franklin Fincowsky, E. B. **Manuales administrativos: guía para su elaboración**. México, 1997, UNAM, Facultad de Contaduría y Administración.
- García Ramos, Laura Carolina, **Elaboración del estudio técnico para la modernización administrativa del municipio de moniquirá – Boyacá**, Informe final de prácticas administrativas para optar por el título de Administrador Público, [en línea] p. 8, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Facultad de Pregrado, Programa en Ciencias Políticas y Administrativas, 2008, Dirección URL: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Imagenes/estudio%20tecnico%20para%20la%20modernizacion%20administrativa%20del%20municipio%20de%20moniquira%20boyaca.pdf>, [Consulta: 29 de mayo de 2015].
- Guerrero Orozco, Omar, **El Estado en la era de la modernización**, México, D.F., Plaza y Valdés, 1992, primera edición, 162 pp.
- Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, 1ra edición, 1972. 404 pp.
- Jiménez Castro, Wilburg, **Administración Pública para el desarrollo integral (instrumento para la superación de la crisis social y económica)**, México, D.F., tercera edición, editorial: limusa, 1987, 604 pp.
- López García, Jesús, **Proceso de modernización administrativa para las administraciones públicas de México (Esquema de aplicación)**, Tesis de Maestría en Administración Pública, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003, pp.
- Martínez Cabañas, Gustavo, **Bases para una reforma administrativa**, Comercio exterior, México, Noviembre de 1966, 852 pp.

- _____, **La administración estatal y municipal de México**, México, INAP – BANOBRAS, pp.
- Martínez Puón, Rafael, **Servicio profesional de carrera: ¿para qué?**, México, D.F, Miguel Ángel Porrúa, 2005, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, AC. 376 pp.
- Pardo, María del Carmen, **La modernización administrativa en México 1940–2006**, México, D.F. El Colegio de México, 2009, 2da. Edición, 447 pp.
- _____, **La modernización administrativa en México, propuestas para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940–1990**, México, Instituto Nacional de Administración Pública INAP, 1991, 1ra. Edición, 157 pp.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, **Introducción a la administración pública**, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), marzo, 1988, pp.
- _____, **Modernización administrativa, propuesta para una reforma inaplazable**, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio de México, A.C.: UNAM, FCPyS, 2004. 391 pp.
- Polo Martínez, Humberto F., **Administración pública comunitaria y gobierno local en México: las autoridades auxiliares municipales**, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), noviembre de 2012, 1ra edición, 277 pp.
- Quiroga Leos, Gustavo, **Organización y métodos en la administración pública**, México, Trillas, 2012, reimpresión, 304 pp.
- Ramírez Jiménez, Karen Esther, **La modernización administrativa en el ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz: un estudio de caso de su instrumentación y cobertura durante el periodo de gobierno, 2000-2003**. Tesis que para obtener el Título de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, México. 2009, UNAM, Facultad de Estudios Superiores Acatlán. 127 pp.

- Reynoso Soto Selene Rosa María y Villafuerte y Eudave Miguel Ángel, **Manual básico para la administración municipal**, Toluca México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2003, 4a edición 277 pp.
- Rodríguez Valencia, Joaquín, **Como elaborar y usar los manuales administrativos**, México, D.F., Cengage Learning editores, 2012, cuarta edición, 192 pp.
- Reyes Pastrana, Jorge, **El Poder Público del Estado de México, Reseña cronológica de la Administración Pública, 1810-1910**, Estado de México, Secretaría de Educación, CEAPE-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012, 1ra edición [formato pdf], [consulta: 27 de marzo 2015]. 656 pp.
- _____, **El Poder Público del Estado de México Reseña cronológica de la Administración Pública contemporánea, 1910-2010**, Estado de México, Secretaría de Educación, CEAPE-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012, 1ra edición [en línea], URL:
http://ceape.edomex.gob.mx/sites/ceape.edomex.gob.mx/files/ET2_Rese%C3%B1a%20cronol%C3%B3gica%201910.pdf, [consulta: 24 de marzo 2015]. 687 pp.
- Terry, G. R., **Principios de Administración**. Buenos Aires, Argentina, 1993, Trillas.
- Zapata Perogordo, Alejandro; Meade Hervert, Oliver, **Organización y gestión municipal**, México, editorial Porrúa, 2008, 218 pp.

MESOGRAFÍA

- OPPTA, **Observatorio Panamericano, pasaje, territorio, arquitectura: Chimalhuacán, México, de cómo regenerar un tejido urbano resultado de procesos acelerados de asentamientos irregulares**, Chimalhuacán, México, 2009 [análisis en formato pdf], [fecha de consulta: 12 de abril 2015]. 7 pp.
- Pérez Dionisio, Jácome Friscione, **La crisis mundial en México: desafíos y oportunidades**, [en línea], México, Revista de Administración Pública INAP, vol. XLIV, núm. 18, enero-abril 2009, Dirección URL:http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap%20118%20español.pdf, [consulta: 19 de marzo de 2015].
- Sánchez González, José Juan, **El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana**, [en línea] 105 pp., México, Gestión y política pública, volumen XVIII, numero I, I semestre 2009, Dirección URL: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.I_1ers em/03_Jose_Juan_Sanchez.pdf, [consulta: 22 de marzo 2015].
- Uvalle Berrones, Ricardo **La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y la nueva administración pública**, Administración Pública y Ciudadanía, Revista IAPEM, núm. 46, México, IAPEM, mayo-agosto, 2000, 237 pp.

FUENTES ELECTRONICAS

- Alvarado, Ignacio, “Antorcha campesina, una radiografía de abuso y control”, [en línea], México, El Universal.com.mx, 15 de agosto de 2011, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/786002.html>, [consulta 01 de abril de 2015].
- Ciudadano Digital, *¿Por qué BPM en la Administración Pública?* [en línea], 03 de diciembre de 2008, Dirección URL: <http://gestionpublicave.blogspot.mx/2008/12/por-que-bpm-en-la-administracion.html>, [consulta: 30 de junio de 2015].
- Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, *Análisis de las plantillas de personal en la administración pública de los municipios del Estado de México*, México, 2004, [formato pdf], Dirección URL: http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/transparencia/information/analisis_mpales/contraloria/analisi_plantillas_personal_admon.pdf, [fecha de consulta: 21 de abril 2015].
- De Haro Mejía, Antonio, *Hacia la instauración de un servicio profesional de carrera*, Naucalpan de Juárez, Estado de México [en línea, formato PDF], Dirección URL: http://www.premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_descargar_doc.php?idRegistro=4787&tipo=pdf, 7 pp. [consulta: 01 de julio de 2015].
- Del Carmen Pardo, María, *La propuesta de Modernización Administrativa en México: entre la tradición y el cambio*, [en línea], URL: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/IR8TRM8FXG8VS2VNH9S6FPEDIDKLXE.pdf, [consulta: 26 de marzo 2015]. 421 pp.
- Definición abc. *Definición de estructura* [en línea], México, dirección URL: <http://www.definicionabc.com/general/reestructuracion.php> [Consulta: 29 de mayo de 2015].
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. *Definición de reforma* [en línea], México, dirección URL: <http://lema.rae.es/drae/?val=reforma> [Consulta: 03 de enero de 2015].
- Bizagi, <http://www.bizagi.com/es>.

- El clima de club planeta, *Origen y fundación del Estado de México*, México, 2015, [en línea], URL: http://www.elclima.com.mx/origen_y_fundacion_del_estado_de_mexico.htm, [consulta: 27 de marzo 2015].
- Eumed.net, enciclopedia virtual, *Concepto de gobierno*, [en línea], México, http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/concepto_de_gobierno.html [Consulta: 24 de enero, 2015].
- ISSSTE Jure, *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*. [en línea], Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/8.htm?s=iste>, [consulta: 21 de marzo de 2015].
- Kiran Garimella, Michael Lees, Bruce Williams, *BPM (gerencia de procesos de negocios)* [en línea], Dirección URL: http://www.konradlorenz.edu.co/images/publicaciones/suma_digital_sistemas/bpm.pdf, [consulta: 30 de junio de 2015].
- Maestros de la Calidad, *Filosofía de William Edward Deming* [en línea], México, 22 de septiembre de 2012, Dirección URL: <http://maestrosdelacalidadop100111.blogspot.mx/2012/09/filosofia-william-edward-deming.html>, [consulta: 04 de julio de 2015].
- Martínez Puón, Rafael, *¿Servicio profesional de carrera para qué?*, apuntes para su desarrollo e institucionalización en México, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública [en línea], Panamá, 2003, Dirección URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047441.pdf>, 31 pp., [consulta: 01 de julio de 2015].
- Morales, Alberto, (11 diciembre, 2012). *Peña Nieto firma decreto de austeridad*, *Diario El Universal*, México, Nación [en línea], URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/202575.html> [consulta: 23 de marzo de 2015].

- Movimiento Antorchista [en línea], México, Dirección URL: <http://www.antorchacampesina.org.mx/antorcha2.html>, [consulta: 01 de abril de 2015].
- Museo de las Constituciones, Las siete leyes, [en línea], México URL: <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page5/page5.html>, [consulta: 21 de Marzo de 2015].
- que-significa.com [en línea], URL: <http://que-significa.com/significado.php?termino=machote> [consulta: 10 de abril 2015].
- Organigrama del Ayuntamiento de Nezahualcoyotl 2013-2015, <http://www.neza.gob.mx/#> y del Ayuntamiento de Chalco 2013-2015, <http://www.municipiodechalco.gob.mx/portada/organigrama-general/>.
- Ratto, Lorena, *Los países más afectados por la crisis*, [en línea], México, 26 de septiembre de 2010, Dirección URL: <http://www.finanzas.com/los-paises-mas-afectados-por-la-crisis> [consulta: 19 de marzo de 2015].
- The Free Dictionary: <http://es.thefreedictionary.com/engranaje>, [consulta: 27 de enero de 2015].
- _____. *Definición de modernización* [en línea]. México, dirección URL: <http://es.thefreedictionary.com/modernizaci%C3%B3n> [Consulta: 03 de enero 2015].
- _____. *Definición de calidad* [en línea], México, dirección URL: <http://lema.rae.es/drae/?val=calidad> [Consulta: 30 de enero de 2015].
- Wikipedia, *Gobierno Local*, [en línea], Dirección URL: https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_y_pol, [consulta: 10 de enero de 2015].
- Zona Económica, *Teoría de la modernización* [en línea], México, 2007, Dirección URL: <http://www.zonaeconomica.com/teoria-modernizacion>, [consulta: 7 de enero de 2015].

MARCO JURÍDICO

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Edit. Porrúa, 2014.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, [en línea], México, Dirección URL: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/2.%20LOAPF.pdf>, [consulta: 22 de marzo 2015].
- Gaceta Municipal, *Bando Municipal 2014 y 2015*, Plaza Zaragoza s/n, cabecera municipal de Chimalhuacán, México, año II, número 01, 5 de febrero 2014/2015.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Artículo 2 [en línea], México D.F. 2003, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>, [consulta: 01 de junio de 2015].
- Ley Federal de las Entidades paraestatales, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de mayo de 1986, art. 1, [en línea], Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110.pdf>, [consulta: 21 de marzo de 2015].
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, Toluca, México, noviembre 27 de 2003.
- Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2000-2003.
- Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2003-2006.
- Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2006-2009.
- Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2009-2012.
- Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2013-2015.
- Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento de Chimalhuacán, Estado de México, Chimalhuacán, México, a 23 de noviembre del año 2011, documento en formato pdf.
- Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Chimalhuacán, Estado de México 2014, Chimalhuacán, México, 26 de septiembre del año 2014., documento en formato pdf.

DOCUMENTOS

- Acuse de Respuesta a la Solicitud de Información para el Ayuntamiento de Chimalhuacán a través del SAIMEX con número de folio: 00266/CHIMALHU/IP/2014, México, fecha de recepción: 30/10/2014; fecha de respuesta: 18/11/2014.
- Decreto N°164, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Toluca de Lerdo, México, a 22 de Septiembre de 1992, documento en formato pdf.
- Gobierno del Estado de México, *Guía técnica para estructuraciones o reestructuraciones organizacionales*, Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 2010, 1ª edición, 47 pp.
- Secretaria de Relaciones Exteriores, *Guía técnica para la elaboración de manuales de organización*, México, 2005, [formato pdf], 30 pp., [consulta: 12 de Febrero de 2015].
- Secretaria de la Presidencia, *El reglamento interior y el manual de organización*, México, reedición 1972.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diario-o.com/dof/1996/05/28/secodam_28may96.htm, [consulta: 22 de marzo 2015].

ANEXOS

GACETA MUNICIPAL

de Chalco

ESTADO DE MÉXICO

Órgano Informativo Oficial

Francisco Osorno Soberón

Presidente Municipal Constitucional de Chalco,
Estado de México
2013-2015

A SUS HABITANTES HACE SABER:

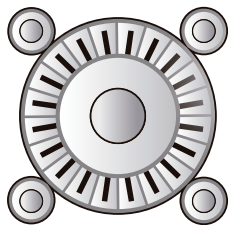
Que con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 115 Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112, 113, 122, 123, y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; Artículo 27, 28, 31 Fracción I y XXXVI, 48 Fracciones II, III, 91 Fracciones XIII de la Ley Orgánica Municipal;

Se da a conocer la siguiente:

**Manual General de
Organización de la Administración
Municipal de Chalco**



AÑO 1 No. 7 MARZO 22, 2013



MANUAL DE ORGANIZACIÓN
de la **ADMINISTRACIÓN**
MUNICIPAL • 2013-2015



DIRECTORIO INSTITUCIONAL

Francisco Osorno Soberón
Presidente Municipal Constitucional

Héctor Jiménez Esparza
Síndico Municipal

Isela Quiroz Ramírez
Primera Regidora

Yolotzi de Jesús Olivares Rosales
Segunda Regidora

María Enriqueta Flores Barrera
Tercera Regidora

Arturo Juan Coyotzi Palma
Cuarto Regidor

José Gaspar Torrescano Vázquez
Quinto Regidor

Oliver García Barrera
Sexto Regidor

José Luis Aboytes Chavarría
Séptimo Regidor

Martín Valdemar Octavio Rivas Robles
Octavo Regidor

Rocío Cobos Urióstegui
Novena Regidora

José Miguel Gutiérrez Morales
Decimo Regidor

Jorge Amado Zarate González
Décimo Primer Regidor

Elizabeth Martínez Hernández
Décima Segunda Regidora

María del Rosario Espejel Hernández
Décima Tercera Regidora

DIRECTORIO INTERNO

Leopoldo Salvador Mejía Armenta
Secretario del Ayuntamiento

Pedro Villalpando Alegre
Tesorero Municipal

Jeany Fernández Jiménez
Contralora Municipal

Cristina Albarrán Vergara
Coordinadora de Comunicación Social

Sergio Francisco Rivera Morales
Coordinador Jurídico y Consultivo

Concepción Estefana López Ramírez
Coordinadora Municipal de Oficinas Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras.

Claudia Méndez Cortes
Directora de Administración

Bernardo Martínez Palma
Director de Desarrollo Urbano

Marcia Erandy Valeria Pérez Mireles
Directora de Obras Públicas

Fernando Ángel Sánchez Gatica
Director de Gobernación y Concertación

Margarita García Pedraza
Directora de Desarrollo Social y Participación Ciudadana

Maura Flores Chávez
Encargada de la Dirección de Educación y Cultura

Marina Carmona García
Directora de Innovación Gubernamental

Arnulfo Tapia Trujillo
Director de Seguridad Pública y Tránsito

Josefina Espinoza de la Rosa
Directora de Servicios Públicos

Roberto Maldonado Culhuac
Director de Desarrollo Metropolitano y Económico

José Luis Camacho Granados
Director General del Sistema Municipal DIF Chalco

José Antonio Rivas Padilla
Director General de ODAPAS Chalco

Enrique Leyva Ruíz
Director del Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte Chalco

Miriam Yamin Ray a Orduña
Defensora Municipal de los Derechos Humanos

CONTENIDO

I. Presentación	7
II. Antecedentes	8
III. Fundamento Legal	9
IV. Misión	10
V. Visión	10
VI. Estructura Orgánica	11
VII. Organigrama.	12
VIII. Objetivos y Funciones.	13
I. HONORABLE AYUNTAMIENTO.	
1. Presidencia Municipal.....	14
2. Sindicatura Municipal.....	15
3. Cuerpo de Regidores	16
II. ÁREAS CENTRALIZADAS.	
4. Secretaría del Ayuntamiento	17
5. Tesorería Municipal.	19
6. Contraloría Municipal.	21
Coordinaciones:	
7. Comunicación Social.....	23
8. Jurídica y Consultiva.	25
9. Oficialías Mediadoras-Conciliadoras y Calificadoras.	26
Direcciones:	
10. Administración.	27
11. Desarrollo Urbano.....	28
12. Obras Públicas	31
13. Gobernación y Concertación.	33
14. Desarrollo Social y Participación Ciudadana.....	34
15. Educación y Cultura.....	35
16. Innovación Gubernamental.	37
17. Seguridad Pública y Tránsito.	39
18. Servicios Públicos.	40
19. Desarrollo Metropolitano y Económico.	41
Oficialías del:	
20. Registro Civil: 1, 4 y 5.....	42
III. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.	
21. Desarrollo Integral de la Familia de Chalco	43
22. Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Chalco.	45
23. Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte.	46
IV. ORGANISMOS AUTÓNOMOS	
24. Defensoría Municipal de los Derechos Humanos.	47
IX. Validación.	48
X. Aprobación.	48
XI. Actualización.	49

I. PRESENTACIÓN

El Manual General de Organización del Municipio de Chalco es una herramienta administrativa de gran importancia para guiar las actividades de cada una de las áreas. Su elaboración se origina por la necesidad de distribuir las funciones de estas, señalando los niveles jerárquicos, grado de autoridad y responsabilidad, canales de comunicación y coordinación, teniendo como objetivo principal ser una administración eficaz y de calidad que se refleje en el desarrollo integral del municipio.

El presente Manual contiene el organigrama general del Gobierno Municipal, los objetivos y funciones generales de cada una de las áreas; y de él se desprenden los Organigramas de cada área, sus Manuales de Organización y Manuales de Procedimientos.

II. ANTECEDENTES

Respecto a este Tema, se encontraron antecedentes en los siguientes documentos, que describen los pocos avances y las intenciones que quedaron solo como propuestas:

- Plan de Desarrollo Municipal de Chalco 2003-2006. Dentro de la identificación de las Debilidades se describe que la Administración Municipal carece de un sistema de organización, instrumentos y procedimientos administrativos y de funcionamiento integral del Gobierno Municipal, el cual deberá de elaborarse.
- Plan de Desarrollo Municipal de Chalco 2006-2009. En este documento se diagnostica que se carece de todo un sistema de organización, instrumentos y procedimientos administrativos y de funcionamiento integral del Gobierno Municipal, lo que deriva en el hecho de que las dependencias que integran la administración pública del municipio no asuman las funciones y responsabilidades que les corresponden y actúen muchas veces de manera improvisada y otras más, asumiendo funciones que no le corresponden, lo cual se traduce en ineficiencia en la operación y administración de los programas.
- Plan de Desarrollo Municipal de Chalco 2009-2012. Señala que las administraciones pasadas no dejaron algún documento fuente para mejorar o elaborar los diversos procedimientos para cumplir con sus funciones como métodos de trabajo que establecen situaciones cronológicas para la obtención de un resultado concreto. Los Manuales de Organización y Procedimientos que se proponen elaborar, formular, y aprobar para la presente administración municipal servirán como indicadores de tipo cualitativo para medir el nivel de gestión y de eficiencia. Así como para identificar las necesidades de los procesos, la falta de tecnología para complementarla y el personal capaz para identificar las funciones del gobierno municipal.

III. FUNDAMENTO LEGAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios.
- Código Administrativo del Estado de México.
- Código Financiero del Estado de México y sus Municipios.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Bando Municipal de Chalco.
- El Municipio Libre y Soberano de Chalco, Estado de México.
- Cabildo, constituido como asamblea deliberante, conformado por el Honorable Ayuntamiento de Chalco (Presidente, Síndico y Regidores).
- Administración del Municipio de Chalco, integrada por la administración Pública.

IV. MISIÓN

Una Institución que promueve la convivencia y respeto entre sus habitantes, que ofrece servicios públicos de calidad, que cuida sus recursos naturales y preserva su cultura y tradiciones, en un marco de austeridad.

V. VISIÓN

Una Institución reconocida y respetada por sus habitantes, como resultado de la constancia y eficacia en su trabajo.

VI. ESTRUCTURA ORGÁNICA

I. HONORABLE AYUNTAMIENTO.

1. Presidencia Municipal
2. Sindicatura Municipal
3. Cuerpo de Regidores

II. ÁREAS CENTRALIZADAS.

4. Secretaría del Ayuntamiento.
5. Tesorería Municipal.
6. Contraloría Municipal.

Coordinaciones:

7. Comunicación Social.
8. Jurídica y Consultiva.
9. Oficialías Mediatoras-Conciliadoras y Calificadoras.

Direcciones:

10. Administración.
11. Desarrollo Urbano.
12. Obras Públicas.
13. Gobernación y Concertación.
14. Desarrollo Social y Participación Ciudadana.
15. Educación y Cultura.
16. Innovación Gubernamental.
17. Seguridad Pública y Tránsito.
18. Servicios Públicos.
19. Desarrollo Metropolitano y Económico.

Oficialías del:

20. Registro Civil: 1, 4 y 5.

III. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

21. Desarrollo Integral de la Familia de Chalco.
22. Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Chalco.
23. Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte.

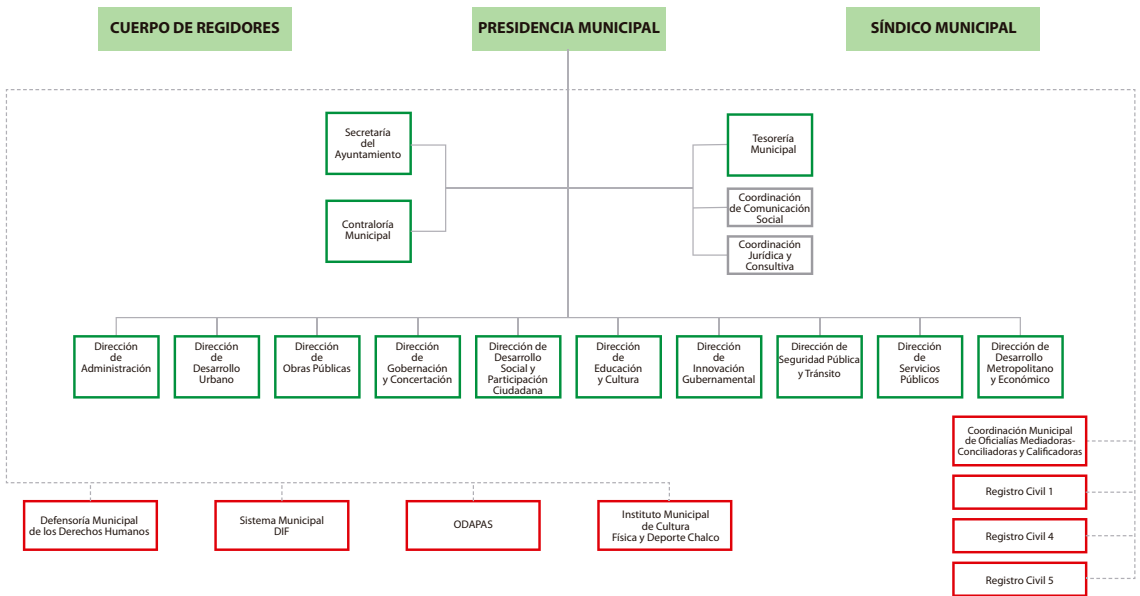
IV. ORGANISMOS AUTÓNOMOS

24. Defensoría Municipal de los Derechos Humanos.

VII. ORGANIGRAMA GENERAL



ORGANIGRAMA



VIII. OBJETIVOS Y FUNCIONES

PRESIDENCIA MUNICIPAL

OBJETIVO:

El Presidente Municipal es el representante político, jurídico y administrativo del Ayuntamiento, así como el ejecutor de sus determinaciones, es además, el responsable directo de la Administración Pública Municipal, y el encargado de velar por la correcta prestación de los servicios públicos.

Lo anterior sin perjuicio de los deberes de los titulares de las dependencias municipales y en general cada servidor público municipal deba cumplir en el ejercicio de la función pública.

FUNCIONES:

1. Asumir la representación jurídica del Municipio y del ayuntamiento, así como de las dependencias de la Administración Pública Municipal, en los litigios en que este sea parte.
2. Conducir las políticas de Gobierno.
3. Conducir la elaboración de Plan de Desarrollo Municipal, en coordinación con las áreas involucradas, estableciendo los mecanismos para su adecuado seguimiento.
4. Establecer las políticas de comunicación social de la administración pública, auxiliándose de la dependencia correspondiente.
5. Proponer al Cabildo la creación o supresión de las áreas, Direcciones, Subdirecciones, Coordinaciones Administrativas y Departamentos que requiera la administración pública.
6. Vigilar el adecuado funcionamiento de las áreas, entidades y Organismos, disponiendo lo necesario para su mejoramiento.
7. Convenir o contratar con terceros, a nombre del Ayuntamiento, la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras, en términos de ley.
8. Rendir al Ayuntamiento dentro de los primeros tres días hábiles del mes de diciembre de cada año, en sesión solemne, un informe acerca o del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio.
9. Ordenar las acciones que sean necesarias para el cumplimiento de los fines de la administración, salvo aquellas que por disposición jurídica expresa tenga que desempeñar personalmente.
10. Expedir acuerdos, circulares y disposiciones administrativas necesarias para la organización interna de la Administración Pública Municipal.
11. Identificar y proponer asuntos para la agenda política y de gestión gubernamental sobre temas relevantes y estratégicos del quehacer público.
12. Solicitar datos e información a los integrantes de la Administración Pública Municipal, a fin de conocer el avance de los programas de la misma.
13. Convocar a reunión a los titulares de la Administración Pública Municipal para la atención y seguimiento de los acuerdos tomados.
14. Proponer y Gestionar con el Ayuntamiento la celebración de acuerdos y convenios, para promover las políticas, acciones y programas tendientes al desarrollo integral de la sociedad de Chalco, involucrando, en su caso, a los sectores social y privado.
15. Formular, impulsar, promover y difundir programas, propuestas, estudios e investigaciones sobre la problemática municipal, tendientes a definir y establecer políticas y estrategias para mejorar el nivel de vida de los chalquenses.
16. Publicar en el Periódico Oficial "Gaceta Municipal", a través de la Secretaría del Ayuntamiento, el Bando Municipal, los reglamentos, manuales y demás disposiciones de carácter general emanadas del Ayuntamiento.
17. Las demás inherentes al ámbito de su competencia.

SINDICATURA MUNICIPAL

OBJETIVO:

Fortalecer la función de la Sindicatura Municipal, como dependencia fundamental del municipio libre, atendiendo satisfactoriamente los procesos legales en los que los integrantes del H. Ayuntamiento sean parte, otorgando la seguridad jurídica necesaria en el marco de la legalidad, esto como el eje fundamental en la toma de decisiones y ejecución de prácticas gubernamentales socialmente comprometidas en estricta concordancia y apego al Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015, a través de la ejecución de trabajos de fiscalización, revisión, inspección, verificación, trabajo coordinado y sistematizado, aplicado estratégicamente para el fortalecimiento y transparencia de la hacienda pública municipal, llevando a cabo las mejores prácticas gubernamentales y políticas públicas en beneficio de la ciudadanía, procurando todos aquellos intereses y derechos del municipio, primordialmente los de carácter patrimonial.

FUNCIONES:

1. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales, en especial los de carácter patrimonial; representar jurídicamente a los integrantes del Ayuntamiento.
2. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería Municipal.
3. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.
4. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo.
5. Asistir a las visitas de inspección que realice el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México a la tesorería e informar los resultados al Ayuntamiento.
6. Hacer que oportunamente se remitan al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento.
7. Intervenir en la formulación del inventario físico de bienes inmuebles, procurando se realice el adecuado control de los movimientos de altas y bajas de los bienes para su registro correspondiente con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destinatario de los mismos.
8. Regularizar la propiedad de bienes inmuebles municipales e inscribirlos en el Registro Público de la Propiedad.
9. Vigilar que los oficiales conciliadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asistan a los detenidos.
10. Participar en los remates públicos de los que tenga interés el municipio y verificar que se realice en los términos de las leyes respectivas.
11. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio, cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades Para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
12. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia.
13. Revisar el informe mensual que le remita el Tesorero, y en su caso formular las observaciones correspondientes.
14. Expedición de actas informativas por extravío de los siguientes documentos: certificado de alumbramiento y CURP, certificado de estudios, factura de vehículos y varias, cartilla de vacunación, tarjeta de circulación, credenciales oficiales varias, pasaporte y placa vehicular.
15. Asesoría y conciliación condominal en atención a los dispuesto por la Ley que Regula el Régimen de Propiedad en condominio, así como el art. 20 fracción I a V del Bando Municipal de Chalco 2013.
16. Las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia.

CUERPO DE REGIDORES

OBJETIVO:

Representar a los chalquenses en la toma de decisiones para el beneficio de la comunidad, ser responsable de la comisión asignada coadyuvando con las diferentes áreas administrativas y sectores de la sociedad, para buscar la mejora y eficiencia en los servicios públicos del municipio; así como escuchar y atender con un buen trato las peticiones ciudadanas sin distinción alguna.

FUNCIONES:

1. Asistir a las sesiones que celebre el ayuntamiento.
2. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales.
3. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento.
4. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal.
5. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.
6. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.
7. Las demás que les otorgue la Ley y otras disposiciones aplicables.

SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO

OBJETIVO:

Atender el despacho de todos los asuntos que le encomienda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Bando Municipal de Chalco y demás disposiciones legales aplicables.

Auxiliar al Presidente Municipal en los temas de orden político del municipio, realizando el estudio, planeación, trámite y resolución de los asuntos de su competencia.

FUNCIONES:

1. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y levantar las actas correspondientes.
2. Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de Cabildo, convocadas legalmente.
3. Llevar y conservar los libros de actas de Cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones.
4. Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros.
5. Tener a su cargo el Archivo General del Ayuntamiento.
6. Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general.
7. Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal.
8. Expedir las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, a la brevedad, en un plazo no mayor de 24 horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el Ayuntamiento.
9. Elaborar con la intervención del Síndico el Inventario general de los bienes muebles e inmuebles municipales, así como la integración del sistema de información inmobiliaria, que contemple los bienes del dominio público y privado, en un término que no exceda de un año contado a partir de la instalación del Ayuntamiento y presentarlo al Cabildo para su conocimiento y opinión. En el caso de que el Ayuntamiento adquiera por cualquier concepto bienes muebles o inmuebles durante su ejercicio, deberá realizar la actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles y del sistema de información inmobiliaria en un plazo de ciento veinte días hábiles a partir de su adquisición y presentar un informe trimestral al Cabildo para su conocimiento y opinión.
10. Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal.
11. Auxiliar al Presidente Municipal en todo lo relativo a la administración interna del Municipio.
12. Someter a la consideración del Presidente Municipal los programas y acciones de su dependencia.
13. Auxiliar al Presidente Municipal en la atención de los asuntos relacionados con la política interna del Municipio.
14. Registrar y certificar las firmas de los integrantes del Ayuntamiento, de los titulares de las áreas y entidades municipales, así como de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento.
15. Auxiliar al Presidente Municipal en la vigilancia de la adecuada y oportuna publicación del Bando Municipal, los reglamentos municipales y demás disposiciones de carácter general.
16. Crear, difundir y promover el acervo bibliohemerográfico, con que cuenta el archivo general municipal, para efectos de consulta, intercambio o donación.
17. Auxiliar al Presidente Municipal, cuando éste se lo solicite, en la coordinación, supervisión y vigilancia de los programas y acciones de todas las áreas y entidades de la Administración Pública Municipal.
18. Fijar, establecer y modificar los requisitos que sean considerados necesarios para la expedición de constancias de vecindad, certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan.

19. Suscribir, junto con el Presidente Municipal, los nombramientos y licencias de los servidores públicos, acordados por el Ayuntamiento, así como de las autoridades auxiliares.
20. Vigilar de manera aleatoria que las resoluciones que dicten las autoridades municipales, se encuentren dictadas conforme a derecho y acorde con las políticas del Ayuntamiento.
21. Apoyar en la elaboración del proyecto del Bando Municipal, los nuevos reglamentos y demás disposiciones de carácter general, así como en los casos de reformas y adiciones a los vigentes.
22. Vigilar que los jóvenes en edad de hacerlo, realicen el trámite de pre-cartilla del servicio militar nacional, cuidando que se les convoque con oportunidad en el territorio municipal;
23. Realizar ante la treinta y siete B de la Zona Militar, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional, los trámites necesarios para expedir las cartillas ya liberadas.
24. Prevenir siniestros y desastres, así como reducir sus efectos mediante la agilización del flujo Vehicular.
25. Fomentar la cultura de prevención, así como capacitar a la comunidad en materia de protección civil.
26. Ejecutar las actividades encaminadas a la prevención, auxilio y restablecimiento de riesgos.
27. Vigilar e inspeccionar el estricto cumplimiento de la ley en materia de protección civil.
28. Las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia.

TESORERÍA MUNICIPAL

OBJETIVO:

Es la encargada de conducir la disciplina presupuestal del Municipio y coordinar las diferentes fuentes de captación, en coordinación con las entidades federales, estatales y municipales, buscando lograr la realización de los objetivos contemplados en el Plan de Desarrollo Municipal, a través de una adecuada implementación de los procesos de planeación y presupuesto del gasto público del Municipio, para la correcta administración de la hacienda municipal.

FUNCIONES:

1. Administrar la Hacienda Pública Municipal.
2. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales.
3. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, inventarios y patrimonio.
4. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal.
5. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos para el buen funcionamiento de la Tesorería.
6. Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia.
7. Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables.
8. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal.
9. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal.
10. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal.
11. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, así como atender en tiempo y forma las solicitudes de información que éste requiera, informando al Ayuntamiento.
12. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado, por acuerdo expreso del Ayuntamiento y cuando se trate de documentación presentada ante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.
13. Recaudar y administrar los ingresos que se deriven de la suscripción de convenios, acuerdos o la emisión de declaratorias de coordinación; los relativos a las transferencias otorgadas a favor del Municipio en el marco del Sistema Nacional o Estatal de Coordinación Fiscal, o los que reciba por cualquier otro concepto..
14. Dar cumplimiento a las leyes, convenios de coordinación fiscal y demás que en materia hacendaria celebre el Ayuntamiento con el Estado.
15. Proponer la política financiera y tributaria del Ayuntamiento.
16. Expedir previa verificación, copias certificadas de los documentos que amparen el pago de un crédito fiscal y en aquellos en los que conste el cumplimiento de obligaciones fiscales.
17. Participar en los contratos y convenios para el pago de créditos fiscales o que impliquen ingresos para el Ayuntamiento, en términos de la norma aplicable.
18. Revisar y validar los anteproyectos de presupuesto por programas de las áreas, Organismos y entidades municipales.

19. Establecer los montos a cobrar por concepto de los arrendamientos de bienes inmuebles propiedad del Ayuntamiento, informando de ello al Cabildo.
20. Proponer al Ayuntamiento por conducto del Presidente, las políticas, estrategias y campañas para incrementar los ingresos de la Hacienda Pública Municipal.
21. Realizar estudios y análisis de la legislación fiscal aplicable al ámbito municipal, para proponer reformas, adiciones o derogaciones de disposiciones legales y reglamentarias.
22. Mejorar constantemente los sistemas de recaudación e informar de ello al Ayuntamiento en términos de Ley.
23. Consolidar los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos de las diferentes áreas del Gobierno Municipal y someterlos al Ayuntamiento para su aprobación.
24. Solicitar el apoyo de la fuerza pública para la aplicación de los resolutivos de procedimientos instaurados y de urgente resolución.
25. Aplicar las sanciones que correspondan por infracciones a las disposiciones fiscales y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables.
26. Realizar el cobro coactivo de accesorios, derivados del Convenio de Colaboración Administrativa para el pago de multas impuestas por autoridades federales no fiscales.
27. Realizar el cobro coactivo de créditos fiscales pendientes de pago a petición de las áreas de la Administración Pública Municipal.
28. Realizar en términos de los convenios administrativos que en su caso se suscriban, las multas federales no fiscales, enterando el porcentaje correspondiente y presentando el informe respectivo con base en el citado documento.
29. Difundir entre el Ayuntamiento y las áreas y entidades de la Administración Pública Municipal, las disposiciones legales y administrativas relacionadas con los ingresos y egresos municipales y sus correspondientes actualizaciones.
30. Presentar al Ayuntamiento, las propuestas para la actualización o modificación de tablas de valores unitarios de suelo y construcción de conformidad con la normatividad establecida para tal efecto.
31. Proponer al Cabildo para su validación ante el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, la actualización o modificación de la nomenclatura municipal.
32. Desarrollar las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia.

CONTRALORÍA MUNICIPAL

OBJETIVO:

Controlar, vigilar, fiscalizar y evaluar la eficiencia, eficacia, economía y legalidad con que se aplica la normatividad, políticas y disposiciones jurídico-administrativas en el ejercicio de los recursos humanos, materiales y financieros del Ayuntamiento.

FUNCIONES:

1. Establecer los objetivos, normas, políticas y lineamientos generales para la formulación y ejecución de las acciones de auditoría.
2. Realizar por sí, o a solicitud de parte, auditorías, inspecciones o evaluaciones, con el objeto de verificar el desempeño institucional de las unidades administrativas y/o el cumplimiento, apegado a las normas y disposiciones que regulan su actuación.
3. Proponer y acordar las acciones de mejora derivada de la práctica del control y evaluación, tendiente a fortalecer el control interno, así como vigilar su implantación por parte de las unidades administrativas responsables.
4. Normar y vigilar las actividades de los titulares de las contralorías internas y de los auditores externos de los organismos auxiliares.
5. Verificar que se cumpla con las normas y disposiciones en materia de sistema de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación, baja de bienes y demás activos y recursos materiales que le fueron asignados a las distintas Dependencias del H. Ayuntamiento de Chalco.
6. Verificar la congruencia de los resultados de la aplicación del gasto, en función de las metas alcanzadas por las unidades administrativas, establecidas en programas sustantivos del Ayuntamiento, a través de la ejecución de auditorías e inspecciones.
7. Testificar los actos de entrega y recepción de las Dependencias del H. Ayuntamiento de Chalco, verificando su apego a la normatividad.
8. Testificar los actos de entrega y recepción de obra pública, verificando el apego a la normatividad.
9. Participar en las sesiones del Comité de Adquisiciones y Servicios, Comité de Arrendamiento, Adquisición de Inmuebles y Enajenaciones conforme a la normatividad que regula.
10. Testificar la realización de inventarios de existencia física de bienes de consumo en el almacén.
11. Participar en la elaboración de actas circunstanciadas por siniestros ocurridos a bienes muebles del H. Ayuntamiento.
12. Verificar que se observe la normatividad vigente y se ejerzan los recursos federales, conforme a lo establecido en los acuerdos o convenios suscritos.
13. Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios e imponer, en su caso, las sanciones que corresponden en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
14. Recibir, tramitar y dar seguimiento a las quejas, denuncias e inconformidades que presenten los particulares o servidores públicos, con motivo del incumplimiento de acuerdos, convenios, contratos o servicios que involucren las acciones de los servidores públicos del H. Ayuntamiento de Chalco o cuando se infrinjan las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
15. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos del Ayuntamiento, para constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar que se presenten las denuncias correspondientes ante la autoridad competente, proporcionando los datos e información que se requiera.
16. Vigilar el cumplimiento de las normas internas del Ayuntamiento, para constituir las responsabilidades administrativas del personal, aplicando, en su caso, las sanciones que correspondan, así como formular las denuncias, querellas, acusaciones o quejas de naturaleza administrativa o penal que procedan.
17. Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

H. Ayuntamiento Constitucional de Chalco 2013-2015

(21)

18. Garantizar la aplicación del marco legal en materia de Transparencia, así como atender en tiempo y forma las solicitudes de información pública de la ciudadanía, verificando oportunamente la publicación de la información de oficio, a fin de transparentar el ejercicio del servicio público y la rendición de cuentas en el Municipio.
19. Establecer los objetivos, normas, políticas y lineamientos generales para la formulación y ejecución de las acciones de auditoría.
20. Imponer, en su caso, las sanciones que correspondan en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
21. Desarrollar las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia.

COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL

OBJETIVO:

Difundir oportuna y estratégicamente el avance del cumplimiento de los compromisos del Gobierno Municipal.

Fortalecer la imagen institucional con el posicionamiento del Ayuntamiento ante la sociedad a través de la información gráfica, generada y emitida por el Ayuntamiento.

Gestionar los trámites administrativos de la Coordinación, así como establecer comunicación con las distintas áreas internas para dar atención a sus solicitudes.

FUNCIONES:

1. Cubrir y coordinar las giras y eventos del Ayuntamiento dentro y fuera del municipio, considerando la toma de fotografías y video.
2. Elaboración de boletines informativos.
3. Elaboración de síntesis informativa (difusión interna).
4. Difundir las acciones y actos de gobierno.
5. Formar un conjunto publicitario de difusión directa y personal.
6. Instrumentar una política de aprovechamiento integral de las relaciones públicas que permita un trato armónico y de respeto mutuo entre las administraciones de gobierno y los representantes de los órganos de difusión.
7. Priorizar la difusión de aquellos actos y gestiones de gobierno que tengan mayor trascendencia para la vida social y política de Chalco.
8. Organizar y sistematizar la información relativa a los actos, ceremonias y conferencias en que participen las autoridades municipales.
9. Definir aquellos recursos de comunicación social que mejor influyan en la opinión pública, en las campañas municipales de difusión.
10. Proporcionar a los medios de comunicación información de las actividades realizadas por las áreas, Organismos y entidades de la administración municipal.
11. Difundir a la opinión pública los proyectos, programas y actividades del ejecutivo municipal.
12. Diseñar y producir campañas de difusión y programas de las acciones del gobierno municipal, ya sea en lonas, carteles, volantes, gallardetes, espectaculares.
13. Crear un clima de cordialidad y respeto al derecho de información, con las diferentes empresas periodísticas.
14. Coordinar el trabajo editorial de la administración municipal.
15. Coordinar el diseño, implementación y administración del portal del gobierno en las áreas, Organismos y entidades de la administración pública.
16. Establecer los lineamientos de cualquier documento gráfico del Ayuntamiento de Chalco, el cual debe de estar apegado al Manual de Identidad Gráfica.
17. Establecer tiempos de entrega, así como los mecanismos y niveles de aceptación del diseño propuesto por su área.
18. Coordinar la elaboración de fichas técnicas y dummies, para que sirvan como soporte y guía para la elaboración de diversos productos.

19. Emitir el visto bueno de los diseños que servirán como autorización para que la Subdirección de Adquisiciones reproduzca o realice la compra del material solicitado por el área solicitante.
20. Dar seguimiento al presupuesto anual de la Coordinación y gestionar la adquisición de productos y servicios que satisfagan las necesidades internas de la Coordinación.
21. Desarrollar las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia.

COORDINACIÓN JURÍDICA Y CONSULTIVA

OBJETIVO:

Asesorar técnica y jurídicamente con base en lo que disponen los ordenamientos legales al presidente municipal y al que este disponga, en la defensa legal de sus intereses, y representarlo cuando sea procedente en los litigios en los que sea parte y en la defensa legal de sus derechos e intereses, en todas y cada una de sus etapas e instancias procesales.

FUNCIONES:

1. Acordar con el presidente municipal los asuntos de su competencia.
2. Apoyar, unificar y difundir los criterios de interpretación y de aplicación de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que regulen el funcionamiento de la administración pública municipal.
3. Dar asesoría jurídica solicitada por las dependencias y áreas administrativas de la administración pública municipal.
4. Coadyuvar con las direcciones administrativas y coordinaciones de la administración pública municipal en la elaboración de convenios y contratos, acuerdos, reglamentación municipal, y demás disposiciones administrativas de carácter municipal, así como las propuestas de modificación a los mismos, el perfeccionamiento de los procedimientos administrativos, revisando su sustento jurídico.
5. Llevar a cabo las acciones que le indique el presidente municipal, la tramitación y seguimiento de las denuncias y querellas penales, la carpeta de investigación y juicios penales que se vean involucradas las autoridades municipales o en que se afecte el patrimonio municipal por la comisión de un ilícito, teniendo el carácter de coadyuvante del ministerio público, se faculta para otorgamiento de perdón en los asuntos donde sea parte el H. Ayuntamiento.
6. Intervenir en los juicios promovidos en contra del presidente municipal, en términos de lo establecido en la ley.
7. Intervenir en los juicios civiles en carácter de abogado patrono, en los juicios en que sea parte el presidente municipal o cuando puedan tener interés jurídico, en términos de lo establecido en la ley.
8. Asesorar y en su caso realizar los proyectos de contestación de las observaciones, actos de responsabilidad y quejas que se inicien por los ciudadanos, en los casos que el presidente municipal encomiende.
9. Presentar demandas, dar contestación a estas y dar seguimiento a los procedimientos correspondientes ante las diferentes instancias judiciales y administrativas en caso de verse afectados los intereses del presidente municipal; así como presentar pruebas, alegatos e inconformarse legalmente contra los actos y resoluciones contrarias a los intereses del mismo.
10. Emitir el visto bueno por orden del presidente municipal en todos los actos, acciones, programas y otros, que instrumento o pretenda ejecutar el gobierno municipal a través de sus dependencias, entidades y áreas administrativas municipales, para garantizar el principio de legalidad.
11. Desahogar toda diligencia que se realice dentro de un procedimiento administrativo de la comisión de honor y justicia, con el carácter de secretario de dicha comisión conforme a los lineamientos y disposiciones legales que son aplicables.
12. Pertenecer por indicación del presidente municipal a los consejos, comités y comisiones que este designe.
13. Las demás que le otorguen otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables, y aquellas que le asigne el presidente municipal.

COORDINACIÓN MUNICIPAL DE OFICIALÍAS MEDIADORAS - CONCILIADORAS Y
CALIFICADORAS

OBJETIVO:

Incrementar la atención a la ciudadanía en los conflictos que no sean competencia de otra Autoridad, a través de la asesoría jurídica, la mediación y la conciliación; disminuyendo los tiempos en los procedimientos de accidentes de tránsito vehicular concentrando las fases procesales en tres momentos: conciliación o arbitraje, dictamen pericial y laudo; calificando e imponiendo sanciones administrativas que procedan de infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones.

FUNCIONES:

1. Levantar actas informativas de hechos así como la expedición de copias certificadas de las mismas.
2. Mediar y conciliar asuntos que no sean competencia de otras autoridades.
3. Atender asuntos de violencia intrafamiliar a través de la conciliación.
4. Brindar asesoría jurídica a los ciudadanos en las diversas ramas del derecho y en su caso canalizar a las autoridades competentes.
5. Atender los accidentes ocasionados con motivo de tránsito vehicular cuando se trate de daños a propiedad privada y lesiones que establezca la disposición legal aplicable.
6. Coadyuvar con la procuraduría general de justicia del Estado de México para la calificación del estado psicofísico de los involucrados en un accidente de tránsito así como para la emisión de los dictámenes en valuación de daños automotrices y tránsito terrestre.
7. Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones aplicables.
8. Las demás que establezcan las disposiciones legales en el ámbito de su competencia.

DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN

OBJETIVO:

Planear, organizar y dirigir las acciones necesarias para que las dependencias del Ayuntamiento, cuenten con los recursos humanos, materiales y técnicos, así como los servicios generales, que contribuyan al eficiente y eficaz desarrollo de sus funciones.

FUNCIONES:

1. Promover la integración y ejecución del programa de capacitación para la profesionalización de los servidores públicos.
2. Establecer y verificar que se apliquen los procedimientos en materia de personal para la contratación, estímulos, sanciones, permisos, licencias, control de nómina, etc.
3. Coordinar las acciones para la conformación del programa anual de adquisiciones y el programa de mantenimiento preventivo de los bienes muebles e inmuebles del Ayuntamiento, así como establecer los mecanismos que permitan llevar a cabo su seguimiento y control, en coordinación con las diferentes áreas administrativas.
4. Supervisar el cumplimiento de las normas y disposiciones legales en materia de adquisiciones de bienes o contratación de servicios.
5. Coordinar la actualización de los registros y controles de asistencia y puntualidad del personal adscrito a las dependencias del Ayuntamiento.
6. Coordinar la celebración de concursos y contratos para la adquisición de bienes o contratación de servicios necesarios para el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las dependencias del Ayuntamiento.
7. Coordinar la integración y verificar que se mantenga actualizado el inventario general del Ayuntamiento, comprobando su existencia física.
8. Coordinar y supervisar los mecanismos administrativos y de control para optimizar el otorgamiento de servicios y racionalizar el gasto correspondiente, con base en las disposiciones establecidas.
9. Supervisar el control del parque vehicular del Ayuntamiento en cuanto a su asignación, mantenimiento, suministro de combustible y lubricantes, aseguramiento y trámites administrativos.
10. Gestionar la adquisición y control de enseres, materiales, papelería, equipo, etc., así como de bienes muebles e inmuebles y servicios generales que requieran las dependencias del Ayuntamiento.
11. Supervisar la actualización de la plantilla del personal de las dependencias públicas municipales del Ayuntamiento, con la finalidad de facilitar el registro interno de movimientos realizados.
12. Verificar el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y servicios generales, realizado por las dependencias del Ayuntamiento.
13. Supervisar que las acciones en materia de servicios generales y de apoyo logístico, se proporcionen de manera oportuna a las dependencias del Ayuntamiento.
14. Desarrollar las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia.

DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO

OBJETIVO:

Planear y controlar el desarrollo urbano del territorio municipal, incrementando la regulación del uso del suelo y cumplir con lo autorizado en lo referente a restricciones y preservación del derecho de vía establecidos en el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, incrementar la regulación del crecimiento urbano y emitir licencias de publicidad conforme a la normatividad vigente.

FUNCIONES:

1. Formular, evaluar, actualizar y gestionar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, los programas de desarrollo urbano, los planes y programas parciales de desarrollo urbano.
2. Formular y proponer proyectos en materia de desarrollo urbano, mediante la elaboración de estudios, planes, programas, proyectos y normas técnicas necesarias respecto del uso de suelo para definir los criterios de desarrollo.
3. Formular las políticas y normas específicas de uso del suelo.
4. Proponer y en su caso formular los planes, programas y normas técnicas necesarias para la creación de reservas territoriales para el desarrollo y promoción de vivienda, así como de zonas sujetas a conservación y áreas de preservación ecológica.
5. Participar en forma concurrente y coordinada con el Gobierno Estatal y con la Dirección de Desarrollo Metropolitano y Económico de Chalco en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes regionales metropolitanos y sus planes parciales, así como su evaluación y modificación, en su caso.
6. Emitir dictámenes y autorizaciones de su competencia en el seno de los Órganos Técnicos Estatales de Coordinación Interinstitucional, evaluación y seguimiento en materia de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Vivienda, en relación con asuntos de su circunscripción territorial; así como los dictámenes y opiniones técnicas solicitadas al Municipio por personas físicas o morales;
7. Formular las propuestas de zonificación urbana, así como las declaratorias de provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios que vayan a ser sometidas a consideración del Cabildo.
8. Realizar los estudios y gestiones necesarias que sean de su competencia para procurar la protección del medio ambiente en el proceso de urbanización y edificaciones de conjuntos urbanos.
9. Realizar los estudios técnicos que se requieran para determinar y establecer las causas de utilidad pública de los predios susceptibles de afectación, conforme lo establecen las leyes vigentes en la materia.
10. Elaborar, evaluar y aprobar los proyectos de infraestructura urbana, estructura vial, transporte y equipamiento que requiera el Municipio, así como promover y dar seguimiento a la ejecución de los mismos, producto de las obligaciones contraídas por los desarrolladores de vivienda.
11. Promover y gestionar ante las Instancias Competentes la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
12. Participar en la supervisión de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento de conjuntos urbanos, subdivisiones y lotificaciones para condominios, así como recibirlas mediante Actas de Entrega-Recepción.
13. Emitir en términos del Código Administrativo del Estado de México, el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo y las Normas Oficiales Mexicanas que para cada caso apliquen, en materia de los siguientes tramites:

- Licencia de Construcción y/o Prórroga;
- Ampliaciones;
- Licencia de Construcción para Barda;
- Constancia de Regularización;
- Aviso de Terminación de Obra;
- Suspensión de Obra;
- Demolición de Construcciones;
- Excavación y relleno.
- Alineamiento y Número Oficial;

H. Ayuntamiento Constitucional de Chalco 2013-2015

- Licencias de Uso de Suelo;
 - Cédula Informativa de Zonificación;
 - Cambio de usos del suelo, de densidad e intensidad y altura de edificaciones;
 - Instalación de anuncios publicitarios que requieran de elementos estructurales y cualquier tipo de publicidad.
 - Autorizar la colocación de cualquier mobiliario urbano o teléfonos en la vía pública o en los Inmuebles Municipales;
 - Autorizar la realización de obras de modificación rotura o corte en calles guarniciones y banquetas, para llevar a cabo obras o instalaciones subterráneas en el Territorio Municipal;
 - Autorizar la instalación y tendido así como la permanencia anual de cables y/o tuberías subterráneas o aéreas en la vía pública;
 - Así como todas aquellas acciones relativas a la autorización, control y vigilancia del uso de suelo con base en los programas municipales de Desarrollo Urbano.
 - Pudiendo ser negado cualquier trámite si no se cumple con los requisitos o no se cubre el pago de los derechos correspondientes.
14. Recabar de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Urbano Municipal, su opinión para atender las solicitudes de cambios de usos del suelo, densidad, intensidad y alturas, coeficiente de ocupación y de utilización del suelo a solicitud de los particulares.
 15. Emitir los dictámenes para determinar la compatibilidad de los usos del suelo no considerados en la tabla de usos del suelo del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, que no se encuentre enunciados en la misma o resolver y/o aclarar en los casos en que no exista normatividad específica por haber sido omitida por el plan.
 16. Informar y orientar a los particulares interesados, respecto a los trámites que deben efectuar respecto a licencias, permisos o autorizaciones que le compete otorgar, a efecto de facilitar su gestión.
 17. Instaurar Procedimientos Administrativos, así como ejecutar las sanciones que recaigan de dichos procedimientos, señaladas por los artículos 5.63, 5.64 del Libro Quinto y del 18.72 al 18.76 del Libro Décimo Octavo, ambos del Código Administrativo de Estado de México y los artículos 66 y 67 del Bando Municipal 2013 vigente, para lo cual podrá realizar los actos siguientes: multa o sanción, clausura, suspensión provisional o definitiva parcial o total del uso y aprovechamiento del suelo y de las instalaciones, demolición parcial o total de construcciones, que se encuentre en zonas agrícolas, de riesgo, de reserva y conservación ecológica, o zonas boscosas protegidas y no protegidas, retiro de cualquier tipo de edificación provisional o definitiva o material que obstruya la vía pública o invada bienes del dominio público, y en general toda construcción que no cuente con licencia de construcción o contravenga las disposiciones por esta señaladas o contravenga las disposiciones señaladas por el código antes mencionado.
 18. Establecer medidas y ejecutar acciones para evitar asentamientos humanos irregulares.
 19. Instrumentar las acciones preventivas y correctivas necesarias en caso de que exista incumplimiento por parte de particulares a lo que establece el Plan de Desarrollo Urbano Municipal y demás normatividad aplicable, auxiliándose de las instancias municipales y estatales necesarias para el desarrollo de sus actividades.
 20. Requerir, en su caso, al Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio, el Dictamen de Factibilidad de servicios, previo al otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones que le compete otorgar.
 21. Para la administración, control y vigilancia de la utilización de los usos y destinos del suelo, previo cumplimiento de las disposiciones procedimentales, anulará administrativamente las Licencias, Autorizaciones, Permisos, Constancias y Cédulas relativas a la construcción y al uso del suelo cuando lo ameriten las causas siguientes:
 - Se haya emitido por error, dolo o violencia;
 - Haya sido expedida por servidor público que no cuente con la competencia para tal efecto;
 - Se haya dictado en contravención a las Leyes;
 - Lo dicte el interés público;
 - Exista incumplimiento de las obligaciones; y
 - Se demuestre fehacientemente que puedan ocasionar contaminación en el aire, agua o suelo, que afecte la flora y fauna, bienes materiales de los vecinos o afecte la salud pública.
 22. Aplicar las disposiciones jurídicas que en materia del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, así como las construcciones que señalen las leyes en la materia como atribución del municipio.
 23. Emitir dictámenes técnicos para la instalación de dispositivos de control de tránsito en vías de jurisdicción municipal, zonas de ascenso y descenso, paraderos, lanzaderas y bases de transporte en general.

24. Coordinar con apoyo de las diferentes áreas administrativas las acciones referentes a:
- Vigilar y aplicar la normatividad ambiental vigente para garantizar la protección, conservación, restauración, regeneración y preservación de los recursos naturales y entorno ambiental a través de la administración del suelo y los recursos naturales.
 - Hacer cumplir las determinaciones e imponer el orden en materia ambiental, haciendo uso de las medidas de apremio, disciplinaria, infracciones y disposiciones administrativas.
 - Realizar recorridos por el municipio en atención a denuncias ciudadanas.
25. Las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia.

DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

OBJETIVO:

Planear, programar, mantener y ejecutar las obras públicas de infraestructura, equipamiento urbano y rural que satisfagan los requerimientos de la sociedad, con la correspondiente participación ciudadana, acciones que conlleven a un desarrollo integral del municipio para mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios y ciudadanos; con un aprovechamiento óptimo en el manejo de los recursos asignados, cumpliendo con los principios de Eficiencia, Eficacia y Transparencia dentro del marco legal existente.

Planear, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento general de la Dirección de Obras Públicas, a fin de garantizar el cumplimiento de su objeto, planes y programas autorizados.

FUNCIONES:

1. Proponer a los órganos e instancias correspondientes las políticas generales de la Dirección de Obras Públicas y, en su caso, proceder a su correcta aplicación.
2. Representar legalmente a la Dirección de Obras Públicas en eventos y asuntos públicos y privados en los que tenga injerencia o en aquellos que le encomiende la presidencia municipal.
3. Presentar para la autorización del Cabildo, Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN) y, en su caso, ejercer los presupuestos de la Dirección de Obras Públicas, así como los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de servicios al público y observancia general en el Estado de México que regulen su funcionamiento.
4. Presentar a consideración del Cabildo y del Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN) el presupuesto de egresos para la obra pública municipal.
5. Aprobar y evaluar los estudios y proyectos, así como la construcción, conservación, mantenimiento, operación y administración de la infraestructura que se realice en la Municipio.
6. Formular y someter a la aprobación del Cabildo los planes y programas de trabajo de la Dirección de Obras Públicas, así como las propuestas de mejoramiento y ampliación de los servicios que se ofrecen.
7. Someter a consideración del Cabildo la estructura de organización de la Dirección de Obras Públicas y las propuestas de modificación, así como el Reglamento Interior y el Manual General de Organización.
8. Validar los instrumentos jurídico-administrativos y manuales necesarios que permitan mejorar el funcionamiento de la Dirección de Obras Públicas en el Municipio.
9. Establecer los mecanismos para delegar a los Subdirectores la facultad de validar los instrumentos normativos de carácter interno de las unidades administrativas respectivas, que permitan mejorar el funcionamiento e interacción de la Dirección de Obras Públicas.
10. Definir y coordinar las acciones, estrategias y políticas de planeación y evaluación institucional.
11. Establecer y ejecutar las estrategias del programa de obra pública municipal.
12. Ejecutar y verificar el cumplimiento de los acuerdos del Cabildo y del CODEMUN, e informar sobre los avances y conclusiones que se deriven.
13. Determinar los lineamientos para la eficiente administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la Dirección de Obras Públicas, con base en las disposiciones generales en la materia.
14. Aprobar e instrumentar los sistemas y métodos que conduzcan al desarrollo integral de las funciones sustantivas y adjetivas de la Dirección de Obras Públicas.
15. Acordar con el Cabildo, la ejecución de actos de dominio.

16. Proponer para su aprobación del presidente municipal a los Subdirectores y Jefes de Departamento, y demás titulares de las unidades administrativas que formen parte de la estructura de organización autorizada a la Dirección de Obras Públicas.
17. Sugerir al Cabildo con el fin de celebrar convenios y acuerdos con los sectores público, privado y social, tendientes a mejorar el funcionamiento de la Dirección de Obras Públicas.
18. Gestionar ante las autoridades federales competentes, los recursos necesarios para la ejecución de los programas autorizados.
19. Presentar al Cabildo los avances de los programas de inversión de la Dirección de Obras Públicas.
20. Mantener comunicación permanente con las unidades administrativas de la Dirección de Obras Públicas, para conocer con oportunidad los avances programáticos y presupuestales que le permitan tomar mejores decisiones y emitir con precisión las directrices necesarias para el cumplimiento de su objeto social.
21. Llevar a cabo la administración de las reparaciones, mantenimiento y bacheo del municipio.
22. Informar al Cabildo, al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y la Secretaría de Finanzas sobre la situación que guarda la Dirección de Obras Públicas, en los períodos que estén establecidos.
23. Autorizar precios extraordinarios, volúmenes extraordinarios y adicionales, así como el cambio de metas de las obras previamente contratadas, cuando la ejecución de la obra así lo requiera.
24. Aprobar y autorizar la entrega-recepción de las obras públicas que lleven a cabo los contratistas.
25. Integrar el expediente único de obra pública de acuerdo a la normatividad vigente.
26. Formular el inventario de la maquinaria y equipo de construcción a su cuidado o de su propiedad, manteniéndolo en óptimas condiciones de uso.
27. Solicitar las modificaciones tanto presupuestales como de las metas de las obras públicas autorizadas de acuerdo con la normatividad aplicable, así como solicitar la reasignación de saldos o cancelaciones.
28. Programar adecuadamente el mantenimiento de monumentos, calles, caminos y todo tipo de vialidades que contribuyan a optimizar la comunicación de las poblaciones del Municipio.
29. Mantener en buenas condiciones las calles, banquetas y guarniciones a cargo del Ayuntamiento.
30. Llevar a cabo de manera coordinada con el Organismo Descentralizado para la prestación de los servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio, las obras de pavimentación o cualquier obra que pueda afectar las líneas del sistema hidráulico y sanitario, así como las cajas de operación de válvulas.
31. Las demás que le señalen otros ordenamientos legales y las que le encomiende el Presidente Municipal o por acuerdo de cabildo.

DIRECCIÓN DE GOBERNACIÓN Y CONCERTACIÓN

OBJETIVO:

Cumplir las expectativas sociales, políticas y económicas de los habitantes del municipio, contribuyendo al desarrollo con responsabilidad, brindando un servicio integral; buscando siempre satisfacer las expectativas de compromisos para la sociedad, además de brindar opciones para su desarrollo productivo.

FUNCIONES:

1. Coordinar y vigilar el adecuado cumplimiento de las leyes, Bando Municipal, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Chalco, circulares, acuerdos y demás disposiciones legales.
2. Atender a todo lo concerniente a las actividades comerciales de los mercados municipales, tianguis, comercio ambulante, semifijo, temporal, de espectáculos, turísticas, artesanales y diversiones públicas, conforme a las normas jurídicas respectivas.
3. Colaborar en la atención de asuntos de política interior en el territorio municipal.
4. Ordenar y acordar el control, verificación e inspección de las actividades comerciales y de prestación de servicios que se realicen en el territorio municipal.
5. Suscribir los documentos del área.
6. Ejercer la representación del área.
7. Retirar y resguardar previo procedimiento administrativo, la estructura de los puestos semifijos y temporales que incumplan la normatividad y sean utilizados para ejercer actos de comercio y no sean retirados voluntariamente.
8. Inspeccionar y verificar que la realización de eventos masivos se lleve a cabo de forma ordenada, segura y con apego a la normatividad vigente y, en su caso, suspender y sancionar su inobservancia, coordinándose con la autoridad correspondiente para la comprobación del pago de los derechos.
9. Conciliación y concertación respecto a la problemática política-social.
10. Desarrollar las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia y las que sean encomendadas por el presidente municipal.

DIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

OBJETIVO:

Promover, organizar y planear estrategias y programas que impulsen la promoción y desarrollo de actividades, tendientes a disminuir las brechas de desigualdad dentro del municipio, propiciando corresponsabilidad ciudadana en las acciones que mejoren el desarrollo, dando prioridad a la atención a grupos vulnerables.

FUNCIONES:

1. Promover y coordinar acciones con instituciones del sector salud, con la finalidad de contribuir a preservar la salud de la población del Municipio, especialmente de los grupos de escasos recursos económicos.
2. Promoción del desarrollo nutricional y fortalecimiento de la salud pública, mediante el otorgamiento de apoyos y realización de pláticas, tendientes a fomentar una mejor calidad en la alimentación, para mejorar la nutrición de los grupos vulnerables, por ser un derecho inalienable del ser humano, propiciando un proceso de crecimiento y desarrollo del individuo.
3. Generar, desarrollar, y consolidar las canales y servicios que contribuyan a la colocación de buscadores de empleo con la finalidad de contribuir a la estabilidad económica de las familias.
4. Consolidar en las Comunidades del Municipio, los programas emprendidos por el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, a fin de que los proyectos y acciones sean focalizados en beneficio de la población que más lo necesite.
5. Fomentar la atención médica y asistencial de la mujer, así como la implementación de proyectos que tengan como objeto difundir y analizar el papel de la mujer en la sociedad, promoviendo sus derechos e impulsando la equidad de género.
6. Promover la organización y la participación social a través de los Comités Comunitarios, Consejos Municipales, Autoridades Auxiliares, entre otras, para su incorporación en el proceso de diagnóstico, planeación, programación, seguimiento y evaluación de acciones vinculadas con el desarrollo integral del Municipio.
7. Atender la demanda ciudadana en materia de programas, obras y servicios, para su estudio, revisión, análisis, priorizando aquellas que tienden a disminuir las brechas económicas, sociales y de género y viabilidad procedente, procurando mantener estrecha vinculación con las instancias Municipales, Estatales y Federales así como con las Organizaciones Sociales para su atención.
8. Focalizar las acciones y programas atendiendo a las características de cada una de las regiones del municipio a efecto de establecer su categorización y mantener actualizada la estructura político administrativa.
9. Resguardar las instalaciones de las delegaciones municipales y centros sociales y vigilar la correcta administración de los mismos.
10. Supervisar el proceso democrático para la elección de autoridades auxiliares y mesas directivas de los centros sociales en estricto apego a la normatividad vigente.
11. Vigilar la aplicación del Reglamento de Autoridades Auxiliares y Centros Sociales.
12. Promover la capacitación activa y permanente al personal del H. Ayuntamiento y a los Organismos Descentralizados sobre Equidad de Género y uso del lenguaje no discriminatorio.
13. Enaltecer el papel de la juventud en la sociedad así como generar foros de debate sobre las inquietudes y demandas juveniles.
14. Las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia.

DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA

OBJETIVO:

Planear, desarrollar y evaluar los programas de educación, cultura y medio ambiente con la perspectiva de impactar la calidad de vida de los pobladores oriundos y vecinos del municipio de Chalco.

FUNCIONES:

1. Promover cauces de participación y brindar los apoyos necesarios en el campo educativo, fomentando la responsabilidad integral y su óptimo desarrollo.
2. Promover, apoyar y difundir la ejecución de los programas de alfabetización del Municipio.
3. Orientar a la población en la tramitación de becas escolares, que beneficien a los estudiantes.
4. Fomentar acciones que tiendan al desarrollo integral de la juventud en el territorio municipal.
5. Gestionar ante las instancias municipales, estatales y federales, las acciones prioritarias de conservación, mejoramiento y equipamiento de los inmuebles escolares pertenecientes al Municipio, al gobierno estatal o federal.
6. Elaborar y tener actualizado un padrón de los planteles educativos del nivel básico, medio superior, superior y técnico en el Municipio de índole federal, estatal o privado.
7. Desarrollar trabajos de investigación sobre la historia, tradiciones, perfil de Chalco y la difusión de la misma.
8. Resguardar y operar las instalaciones culturales del Municipio, en concordancia con los planes y proyectos que en materia cívica y cultural se implementen.
9. Organizar y promover foros académicos, actividades artísticas y de cultura popular.
10. Promover y fomentar actividades educativas, de lectura y de difusión de obras literarias a través de conferencias y recitales.
11. Edición de cuadernos y libros que rescaten y fomenten la identidad municipal y mexiquense, a través de los autores del pasado y del presente que contribuyan a preservar los valores históricos del Municipio.
12. Coordinar con instituciones públicas y privadas, coediciones de libros y cuadernos, distintos a los libros de texto gratuito, así como la coparticipación en actividades educativas.
13. Formular anualmente el calendario cívico del Municipio de Chalco, que deberá ser publicado en la Gaceta Municipal.
14. Promover y exaltar en la comunidad los valores cívicos y el amor a la patria.
15. Promover e incentivar las actividades de intercambio cultural y artístico, entre instituciones escolares del estado y federales.
16. Promover la realización de actos cívicos y artísticos, en coordinación con instituciones educativas, organismos públicos y con otros Municipios o Estados de la República.
17. Autorizar el uso de las instalaciones culturales del Municipio para cualquier evento; llevar la agenda y arrendar las instalaciones culturales municipales susceptibles de renta.
18. Elaborar en coordinación con las instancias Federales, Estatales y Municipales competentes, así como con organizaciones no gubernamentales, programas para el desempeño de las funciones que competen en materia de cultura en el Municipio.
19. Fomentar la cultura de la preservación del patrimonio tangible e intangible, en coordinación con las instancias correspondientes para su mantenimiento dentro del municipio de Chalco.

20. Promover la conservación, restauración y uso de nuestros recursos naturales en las áreas rurales y urbanas.
21. Formular, proponer y desarrollar estrategias que mejoran los procesos de ejecución, seguimiento y actualización de los programas de ordenamiento ambiental que competen al Municipio.
22. Promover la participación de los diversos sectores que integren la sociedad en la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del Municipio.
23. Llevar a cabo programas de educación y capacitación ambiental.
24. Coordinar y apoyar las acciones y estrategias de los programas de gestión ambiental, recursos naturales, proyectos ecológicos y parque ecológico.
25. Las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia.

DIRECCIÓN DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

OBJETIVO:

Contribuir al desarrollo, actualización y modernización de las estructuras, sistemas, normas, funciones y procesos básicos de la Administración Pública, bajo un enfoque de calidad, productividad y ahorro en los recursos financieros, materiales y humanos que el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones.

FUNCIONES:

1. Planear y supervisar las funciones y actividades de las unidades administrativas que integran la Dirección de Innovación Gubernamental para el logro eficaz del objetivo general de esta dependencia.
2. Coordinar las actividades de las dependencias que integran la Dirección de Innovación Gubernamental y verificar que éstas, se lleven a cabo de manera adecuada a fin de lograr el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.
3. Establecer, dirigir, supervisar y evaluar las políticas y programas de la Administración Pública Municipal.
4. Realizar en coordinación con las áreas y las entidades a su cargo, la elaboración y permanente actualización del Plan de Desarrollo Municipal.
5. Llevar a cabo la planeación con las áreas y las entidades a su cargo, la elaboración del Sistema de Control y Evaluación basado en Indicadores Estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal, planes, programas municipales para favorecer el oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.
6. Planear los programas y políticas de innovación gubernamental.
7. Diseñar y establecer las acciones para desarrollar el Sistema de Gestión de Calidad.
8. Coordinar la realización de auditorías internas y externas al Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2008, MEG:2012.
9. Promover con las áreas y entidades a su cargo la formulación y ejecución de los programas de mejora regulatoria, calidad, mejora continua, rediseño de procesos, simplificación de trámites, medición y evaluación de la gestión pública y fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público.
10. Dirigir la elaboración y actualización permanente de los manuales de organización y de los manuales de procedimientos de la administración municipal.
11. Impulsar la adopción de medidas informáticas que agilicen y regulen la comunicación interna y externa de la administración municipal.
12. Planear, establecer y coordinar las normas que rigen los servicios de cómputo.
13. Promover el programa de automatización y digitalización gubernamental.
14. Supervisar que la adquisición de los equipos informáticos de la administración municipal se apeguen a los requerimientos técnicos establecidos en el programa de automatización y digitalización gubernamental.
15. Promover la celebración de convenios de colaboración y coordinación con Instituciones y Universidades.
16. Gestionar los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de la Dirección.
17. Llevar a cabo con las áreas y las entidades a su cargo, el seguimiento a los programas y acciones concertados entre los diferentes ámbitos de gobierno a través de COPLADEMUN.
18. Detectar, cuantificar y proponer prioridades de acciones en relación con las necesidades de innovación administrativa.

19. Realizar en coordinación con las áreas y entidades a su cargo, estudios y propuestas para el mejoramiento de la gestión gubernamental y la descentralización y desconcentración de funciones.
20. Revisar, controlar, supervisar, asesorar sobre las tecnologías de la información y de tecnologías informáticas.
21. Actualiza y da mantenimiento preventivo y correctivo a equipo informático del ayuntamiento.
22. Encargada de tener una imagen institucional dándole identidad al actual gobierno para llegar a los ciudadanos.
23. Optimiza los sistemas de información de todas las áreas administrativas para la reducción de costos y tiempos de respuesta, así como de la página web a través de las nuevas tecnologías de la información.
24. Encargada de actualizar y dar mantenimiento preventivo y correctivo del equipo de telecomunicaciones de la administración pública municipal.
25. Desarrollar las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia y las designadas por el presidente municipal.

DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO.

OBJETIVO:

Mantener la paz pública, el orden y el estado de derecho en el territorio municipal.

FUNCIONES:

1. Garantizar la movilidad urbana y el respeto al reglamento de tránsito estatal, metropolitano <y el bando de Chalco.
2. Auxiliar, recuperar al municipio en casos de desastre natural o generado por la actividad humana y mitigar la posibilidad de ocurrencia de los mismos.
3. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones normativas, operativas, administrativas y disciplinarias que regulen la actuación del cuerpo de seguridad pública municipal.
4. Vigilar y supervisar que las normas restrictivas en materia de tránsito vehicular en la vía pública, sirvan para coadyuvar a mejorar la circulación, preservar el ambiente y salvaguardar la integridad física de las personas y sus bienes.
5. Implementación de los programas encaminados a vigilar y garantizar el tránsito en las carreteras y caminos de jurisdicción municipal.
6. Establecer y mantener mecanismos de coordinación con organismos federales, estatales y municipales, tendentes a intercambiar ideas y programas para el desarrollo de las funciones de seguridad pública y tránsito.
7. Supervisar la instrumentación del sistema municipal de formación y capacitación de los agentes de seguridad pública y tránsito.
8. Coordinar el eficaz y eficiente funcionamiento del servicio funcionamiento del servicio telefónico de emergencia, a fin de atender oportunamente las llamadas de auxilio.
9. Poner a disposición del oficial mediador-conciliador y calificador a quienes infrinjan disposiciones de carácter administrativo, contempladas en el Bando Municipal, el presente Reglamento y demás disposiciones, sujetos a calificación.
10. Auxiliar las autoridades federales, estatales y municipales en el desarrollo de los procesos electorales.
11. Ejecutar, supervisar y controlar las actividades de tránsito, en la jurisdicción municipal.
12. Realizar acciones específicas en coordinación con la Dirección de desarrollo urbano, relativas a la prestación y operación de los servicios públicos de vialidad, señalamiento y dispositivos del control de tránsito en el Municipio para mejorar la red vial.; y
13. Las demás que le confieran otros ordenamientos, o que por acuerdo del Cabildo o del Presidente Municipal le sean conferidos.

DIRECCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

OBJETIVO:

Proponer, dirigir y ejecutar proyectos que en materia de Servicios Públicos se programen, para mantener iluminadas y limpias las calles los parques, jardines y áreas públicas, cuidando el respeto al medio ambiente; además procurar el funcionamiento en forma regular y continua de los panteones del Municipio.

FUNCIONES:

1. Planear las acciones y trabajos a desarrollar en las áreas que lo conforman.
2. Planear y administrar el presupuesto destinado a esta Dirección, así como organizar y ordenar la aplicación de los recursos para mantener la operatividad de la dependencia.
3. Delegar asuntos a las áreas operativas, dar seguimiento, contestar y atender las demandas solicitadas por la comunidad.
4. Establecer e instrumentar programas en coordinación con las autoridades estatales y federales competentes, para mantener en buen estado la limpieza, aseo de calles, caminos, vialidades prioritarias y áreas públicas del municipio.
5. Proponer la planeación estratégica del alumbrado público del municipio.
6. Emitir los permisos de poda, corte, descopete, derribo, retiro o traspaso de árboles y arbustos en espacios públicos y privados; de acuerdo a la normatividad vigente.
7. Recabar la información del personal a cargo, revisar las listas de asistencia, informar incidencias laborales, elaborar las actas informativas y entregar fichas técnicas al ejecutivo Municipal.
8. Desarrollar las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia.

DIRECCIÓN DE DESARROLLO METROPOLITANO Y ECONÓMICO

OBJETIVO:

Promover y coordinar programas, proyectos y actividades que permitan alcanzar la misión, visión y objetivos planteados relativos al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, forestal, industrial, comercial y de servicios a través del uso eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales, que propicien un desarrollo metropolitano sustentable, y beneficien a los sectores productivos, de igual manera gestionar y en su caso ejecutar proyectos de inversión, siendo estos de carácter metropolitano; y así generar un desarrollo favorable que beneficie a los habitantes de toda la Zona Metropolitana.

FUNCIONES:

1. Proponer y establecer mecanismos de coordinación y enlace con autoridades federales, estatales y municipales para asuntos metropolitanos.
2. Proponer entre los municipios que integran la ZMVM la ejecución de proyectos de inversión metropolitana así como acciones de beneficio intermunicipal.
3. Autorizar el funcionamiento de los establecimientos comerciales y prestación de servicios, mediante la expedición de licencias de funcionamiento, así como vigilar que las actividades que éstos realizan, cumplan con las disposiciones jurídicas aplicables.
4. Promover la elaboración de estudios, investigaciones, estrategias y políticas orientadas a impulsar el desarrollo de la zona metropolitana.
5. Proponer y promover la suscripción de convenios metropolitanos en materia de desarrollo urbano, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, ciencia y tecnología y seguridad pública.
6. Coadyuvar en el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.
7. Promover, incentivar, coordinar, evaluar y aplicar los programas de fomento, desarrollo, creación y promoción económica.
8. Apoyar a la producción y comercialización artesanal.
9. Impulsar el desarrollo agrícola, agropecuario y forestal para su modernización.
10. Fomentar la creación de fuentes de empleo, impulsando el desarrollo comercial, turístico, artesanal, de servicios e industria.
11. Promover el turismo y las ferias industriales, comerciales, agropecuarias, forestales, artesanales y culturales.
12. Promover una cultura para conservar y dar mantenimiento a los sitios de atractivo turístico que impulsan las actividades económicas del municipio.
13. Impulsar el funcionamiento del Consejo Consultivo Económico Municipal.
14. Fomentar la capacitación de la población económicamente activa, en áreas específicas de auge económico que proporcionen proyección al municipio.
15. Fomentar las empresas de carácter social.
16. Promover la capacitación y certificación a los artesanos.
17. Las demás inherentes al ámbito de su competencia.

OFICIALÍA DEL REGISTRO CIVIL

OBJETIVO:

El Registro Civil en coordinación con el Ayuntamiento, tiene como objetivo generar una mayor atención y cobertura a la población, a través de la reorganización de las oficialías, de la operación de unidades móviles y centros hospitalarios, con el propósito de garantizar la eficiencia en el servicio, así como la implementación de nueva tecnología que incorpore biométricos, resguardo de la información en medios electrónicos, firma digitalizada y electrónica en las actas del Registro Civil, con la finalidad de mejorar su operatividad.

FUNCIONES:

1. Atender a la ciudadanía de una forma pronta y oportuna para dar certeza jurídica a los hechos y actos que hacen posible la identidad de los individuos como es el caso de nacimientos, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio, defunción e inscripción de sentencias.
2. Informar semanalmente al enlace del Presidente Municipal sobre el número de ciudadanos que han requerido el servicio de las oficialías a su cargo, trámites realizados y los ingresos generados por dichos estos.
3. Promover y difundir en coordinación con el municipio los programas de la Dirección General del Registro Civil del Estado de México.
4. Asistir a las reuniones convocadas por el enlace del Presidente Municipal, con el objetivo de plantear sus propuestas, inquietudes, problemáticas y requerimientos de las oficialías.
5. Las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia.

DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

OBJETIVO:

Planear, organizar, dirigir y controlar las acciones de las diferentes unidades y coordinaciones administrativas del organismo, tendientes a dar cabal cumplimiento al objetivo institucional de procurar el bienestar familiar, con base en las políticas, normas, disposiciones generales y criterios de evaluación establecidos en coordinación con la Presidencia y aprobados por la Junta de Gobierno.

FUNCIONES:

1. Planear, dirigir y controlar el funcionamiento del Sistema Municipal DIF de Chalco, de conformidad con las instrucciones emitidas por la Junta de Gobierno y la Presidencia.
2. Dictar las medidas y acuerdos necesarios para el establecimiento de programas estatales y federales encaminados a la protección de la infancia, a la integración de la familia y al cumplimiento de los objetivos propios del Sistema Municipal DIF de Chalco.
3. Coordina, integra y propone a los voluntariados del Sistema.
4. Dirigir y aprobar los programas de trabajo y presupuestos de las unidades administrativas del Sistema Municipal DIF de Chalco.
5. Integrar la Junta de Gobierno con las atribuciones que le confiere la Ley que crea los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social, de Carácter Municipal, denominados "Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia".
6. Ejecutar los acuerdos y rendir informes de las disposiciones dictadas por la Junta de Gobierno.
7. Proponer a la Junta de Gobierno para su aprobación el Tabulador General de Sueldos.
8. Formular y proponer a la Junta de Gobierno el Reglamento Organizacional del Sistema Municipal DIF de Chalco, así como las modificaciones que estime necesarias, de los manuales de organización, de procedimientos y de los servicios al público.
9. Proponer convenios de coordinación con dependencias y organismos públicos y privados, para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Municipal DIF de Chalco.
10. Presentar para conocimiento y aprobación de la Junta de Gobierno los proyectos de presupuesto, informe de actividades y los estados financieros anuales del Sistema Municipal DIF de Chalco.
11. Otorgar poder general o especial, previo acuerdo de la Junta de Gobierno, para representar al Sistema Municipal DIF de Chalco.
12. Intervenir en representación del Sistema Municipal DIF de Chalco, como parte en los juicios en que éste sea reconocido como heredero, legatario, en los que no haya herederos nombrados o reconocidos, así como en los actos jurídicos que el organismo lleve a cabo para el logro de los objetivos del organismo.
13. Suscribir los contratos y demás documentos relativos a la apertura de cuentas bancarias y órdenes de pago directas del Organismo.
14. Vigilar, dentro de sus atribuciones, el cumplimiento de la Ley que crea los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social, de Carácter Municipal, denominados "Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia", y demás ordenamientos jurídicos.
15. Autorizar las contrataciones y remociones del personal de confianza que no estén reservados a la Junta de Gobierno.
16. Conducir las relaciones laborales del Sistema Municipal DIF de Chalco de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.
17. Conducir las negociaciones con el Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México (SUTEyM) y controlar el cumplimiento del convenio de prestaciones socioeconómicas aplicables a los trabajadores sindicalizados.

18. Ejecutar y controlar el presupuesto del Organismo, en los términos aprobados; cuidando la aplicación de los gastos conforme a los lineamientos legales y administrativos;
19. Elaborar el inventario general de bienes muebles e inmuebles, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México;
20. Elaborar el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Sistema, haciendo que se inscriban en el libro especial, con sus valores y todas las características de identificación, como el uso y destino de los mismos; así como la regularización de la propiedad de los bienes inmuebles del Sistema;
21. Certificar, integrar y autorizar con su firma la documentación oficial emanada de la Junta de Gobierno o de cualquiera de sus miembros cuando se trate de documentación presentada ante el OSFEM;
22. Desarrollar las demás funciones que dentro de la esfera de sus atribuciones le confieran.

ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO
DEL MUNICIPIO DE CHALCO.

OBJETIVO:

Formular y dirigir estrategias, políticas, normas y lineamientos para la gestión de la operación y funcionamiento de los servicios que ofrece el Organismo.

Enfocar los esfuerzos administrativos del Organismo para prestar con eficiencia, oportunidad, cantidad, calidad y transparencia los servicios de suministro de agua potable, recolección de aguas residuales, alcantarillado y saneamiento a la población, así como la prevención, apoyo y resolución a las contingencias que se presenten en el municipio de Chalco, brindando sistemas simplificados para el pago de servicios y la promoción del uso racional y cuidado del agua.

FUNCIONES:

1. Asumir las atribuciones que le confiere la Ley del Agua del Estado de México instaurando y resolviendo los procedimientos administrativos comunes imponiendo sanciones contempladas en la Ley y códigos en el ámbito de su competencia, así como administrar y cuidar el patrimonio municipal que le corresponda.
2. Llevar a cabo las sesiones del Consejo Directivo, aplicando los acuerdos y disposiciones que de ellas emanen, dictando las medidas necesarias para su cumplimiento y mantener informado a los habitantes del mismo.
3. Certificar a través del Director general, la documentación oficial emanada del Consejo Directivo o de cualquiera de sus miembros y cuando se trate de documentación presentada ante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.
4. Aprobar en sesión del Consejo Directivo para su aprobación, a más tardar en la primera quincena de noviembre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos y los programas de trabajo y financiamiento para el siguiente año. Asimismo, presentar dentro de los tres primeros meses del año, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior.
5. Aplicar las cuotas y tarifas que deberá cobrar el organismo por los servicios a su cargo conforme a lo establecido en el Código Financiero del Estado de México y municipios, y en caso de conceptos no considerados en el mismo, deberán aprobarse por el consejo directivo y ser publicada dicha aprobación en la Gaceta municipal.
6. Aprobar mediante el Consejo Directivo la contratación de créditos necesarios para cumplir con la prestación de servicios y la realización de las obras, así como supervisar su aplicación.
7. Ejercer los actos de autoridad fiscal, en su calidad de Organismo Municipal Fiscal Autónomo, por sí o mediante delegación expresa y por escrito, en los términos de la normatividad que fije el Consejo Directivo.
8. Aprobar en Sesión de Consejo los estados financieros, los balances anuales, los informes generales y especiales, ordenando su publicación en la Gaceta municipal.
9. Llevar a cabo el manejo, administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación de los recursos que conforman el patrimonio del Organismo.
10. Acordar y aprobar en sesión de consejo la resolución de asuntos que en materia de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, calidad del agua y otras actividades conexas.
11. Acordar si así lo considera oportuno el consejo directivo, la extensión de los servicios a otros municipios, previamente a los Acuerdos o Convenios respectivos en los términos de la Ley del Agua del Estado de México y municipios y su Reglamento, para que el Organismo se convierta en intermunicipal.
12. Llevar a cabo todos aquellos actos de administración y de dominio, así como para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales o especiales que se requieran conforme a la Ley.
13. Dirigir y supervisar la integración del trabajo en equipo en el ejercicio de las funciones de las áreas del Organismo.
14. Dar cumplimiento de las acciones del Sistema de Gestión de Calidad.
15. Las demás que le otorguen las entidades y reglamentos vigentes que rigen en esta materia en el Estado de México.

INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE CHALCO

OBJETIVO:

Planear, organizar, coordinar, promover, ejecutar y evaluar las políticas, programas y acciones necesarias para desarrollar la cultura física y el deporte social en el municipio, a fin de que la población alcance mayores niveles de bienestar, a través de la práctica sistemática de actividades físicas para la salud, la recreación y el deporte.

FUNCIONES:

1. Establecer y vigilar el cumplimiento de las políticas, normas y lineamientos que rijan la operación del Instituto.
2. Someter al Consejo, para su autorización, las adquisiciones, enajenaciones o gravámenes de los bienes inmuebles y las concesiones o derechos que forman el patrimonio del Instituto.
3. Promover convenios o acuerdos, con autoridades de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como con instituciones del sector privado y social, tendientes a incrementar la eficiencia y el desarrollo de las actividades deportivas.
4. Elaborar y someter a la aprobación del Consejo Municipal de Cultura Física y Deporte los planes, programas, presupuestos, reglamentos, acuerdos, convenios, informes, estados financieros y demás aspectos que regulen y controlen las actividades del Instituto.
5. Promover la instalación de los Consejos de participación deportiva local, con el propósito de impulsar y desarrollar actividades físicas, recreativas y deportivas.
6. Proponer proyectos de construcción de nuevas instalaciones deportivas en el municipio, así como un programa de mantenimiento, conservación, adaptación y remodelación de las existentes, con el fin de brindar mayores espacios para la práctica deportiva.
7. Establecer programas de formación y capacitación científica para el desarrollo profesional en los campos de la docencia, la investigación y la difusión de la cultura deportiva.
8. Controlar y evaluar los programas de preparación y participación de los deportistas municipales, en justas estatales, nacionales e internacionales.
9. Promover la realización de actos deportivos, en coordinación con instituciones educativas, organismos públicos y con otros municipios.
10. Generar y mantener actualizado el registro municipal de deportistas destacados e instalaciones deportivas municipales.
11. Elaborar el proyecto anual del presupuesto de ingresos y egresos, tomando en cuenta los objetivos y requerimientos programáticos de las unidades administrativas.
12. Coordinar, registrar y controlar las operaciones contables y financieras que se llevan a cabo en el instituto.
13. Gestionar ante las dependencias correspondientes recursos financieros, de acuerdo con los lineamientos establecidos.
14. Vigilar la aplicación de las normas jurídicas y administrativas en la ejecución de los sistemas y procedimientos operacionales y administrativos;
15. Ejecutar el programa anual de auditorías contables, financieras y administrativas aplicables, vigilando la correcta aplicación de los recursos que han sido otorgados al Instituto, con el fin de promover la eficiencia y transparencia en el cumplimiento de las metas y objetivos programados.
16. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de losservidores públicos , para constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar que se presenten las denuncias correspondientes ante la autoridad competente, proporcionando los datos e información que se requiera;
17. Realizar las acciones correspondientes de altas, bajas y anualidad para la presentación de la manifestación de bienes, así como en el sistema Integral de Responsabilidades de la Secretaria de la Contraloría del Estado de México;
18. Recabar, difundir y actualizar la información pública de oficio llevando un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos.
19. Intervenir para efectos de verificación, en los actos de entrega-recepción de las áreas y unidades administrativas;
20. Desarrollar las demás funciones inherentes al área de su competencia.

H. Ayuntamiento Constitucional de Chalco 2013-2015

DEFENSORÍA MUNICIPAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

OBJETIVO:

Promover y fortalecer el respeto y ejercicio de los Derechos Humanos en el Municipio de Chalco.

FUNCIONES:

1. Recibir quejas de la población del municipio y remitirlas a la CODHEM.
2. Elaborar acta circunstanciada por hechos que puedan ser considerados violatorios de Derechos Humanos que ocurran dentro de su adscripción.
3. Coadyuvar con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México en el seguimiento de las recomendaciones.
4. Proponer medidas administrativas a los servidores públicos para que durante el desempeño de sus funciones, actúen con pleno respeto a los derechos humanos.
5. Fomentar y difundir la práctica de los derechos humanos.
6. Asesorar y orientar a los habitantes del municipio, en materia de derechos humanos.
7. Participar, promover y fomentar los cursos de capacitación que imparte la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
8. Supervisar las comandancias y cárceles municipales.
9. Promover los derechos de la niñez, de los adolescentes, de la mujer, de los adultos mayores de las personas en discapacidad.
10. Las demás funciones inherentes al ámbito de su competencia.

IX. VALIDACIÓN

Marina Carmona García
Directora de Innovación Gubernamental

Claudia Méndez Cortes
Directora de Administración

X. APROBACIÓN

Vo.Bo.
Francisco Osorno Soberón
Presidente Municipal Constitucional de Chalco

Acta de Cabildo
No. 11

Fecha de Aprobación
21 de Marzo de 2013

XI. ACTUALIZACIÓN

Manual de Organización de la Administración Municipal del H. Ayuntamiento de Chalco, México;

Marzo de 2013.

Primera Edición.

RESPONSABLE DE ELABORAR O ACTUALIZAR EL MANUAL

Marina Carmona García
Directora de Innovación Gubernamental

COLABORADORES:

Héctor Adolfo Alvarado García
Subdirector de Organización

Ivette Alejandra Florín Espinosa
Subdirectora de Tecnologías de la Información



GACETA MUNICIPAL

de Chalco

ESTADO DE MÉXICO

Órgano Informativo Oficial

TURNESE AL PRESIDENTE MUNICIPAL PARA SU PUBLICACIÓN EN LA GACETA MUNICIPAL Y SU DEBIDO CUMPLIMIENTO

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 48 fracción III y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y para su debida publicación y observancia, promulgo el presente Acuerdo en el Palacio Municipal, en la Ciudad de Chalco de Díaz Covarrubias, Cabecera Municipal, Chalco, Estado de México, a los veintidos días del mes de marzo de dos mil trece.-----

Cumplase.- El C. Presidente Municipal Constitucional, Francisco Osorno Soberón.- Rúbrica. El C. Secretario del Ayuntamiento Leopoldo Salvador Mejía Armenta.- Rúbrica.

Francisco Osorno Soberón
Presidente Municipal

Héctor Ximénez Esparza
Síndico Municipal

Isela Quiroz Ramírez
Primera Regidora

Yolotsi de Jesús Olivares Rosales
Segunda Regidora

María Enriqueta Flores Barrera
Tercera Regidora

Arturo Juan Coyotzi Palma
Cuarto Regidor

José Gaspar Torrescano Vázquez
Quinto Regidor

Oliver García Barrera
Sexto Regidor

José Luis Aboytes Chavarría
Séptimo Regidor

Martín Valdemar Octavio Rivas Robles
Octavo Regidor

Rocío Cobos Urióstegui
Novena Regidora

José Miguel Gutiérrez Morales
Décimo Regidor

Jorge Amado Zárate González
Décimo Primer Regidor

Elizabeth Martínez Hernández
Décimo Segunda Regidora

María del Rosario Espejel Hernández
Décimo Tercera Regidora





Presidencia Municipal de Chalco
Secretaría del H. Ayuntamiento
Dirección de Innovación Gubernamental

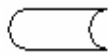



ANEXO 2


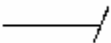

SIMBOLOGÍA Y RECOMENDACIONES PARA LA DIAGRAMACIÓN EN LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS





Con el propósito de esquematizar y sistematizar el procedimiento, se utiliza el diagrama de flujo, representado por medio de símbolos convencionales que identifican la secuencia de las operaciones y los documentos de una determinada actividad y, desde luego, la forma como se interrelacionan las diferentes unidades administrativas de la Tesorería Municipal que intervienen.




Para tal efecto, se observó la simbología que se publicó en la Gaceta de Gobierno el 23 de febrero de 1998.

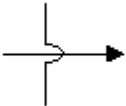
SIMBOLOGÍA	REPRESENTA	DESCRIPCIÓN
	INICIO O FINAL DEL PROCESO	Señala el principio o terminación de un procedimiento. Cuando se utiliza para indicar el principio del proceso se anota la palabra INICIO , y cuando se termina se escribe la palabra FIN .
	OPERACIÓN	Muestra las principales fases del procedimiento y se emplea cuando la acción cambia. Así mismo, se anota dentro del símbolo un número en secuencia y se escribe una breve descripción de lo que sucede en este paso al margen del mismo.
	INSPECCIÓN	El cuadro es utilizado como un símbolo de inspección, verificación, revisión o bien cuando se examina una acción, una forma o actividad, así como para consultar o cotejar sin modificar las características de la acción de la actividad.
	ACTIVIDAD COMBINADA	Se utiliza en los casos en que en un mismo paso se realiza tanto para una operación como para una verificación.
	LÍNEA CONTINUA	Marca el flujo de la información y los documentos o materiales que se están realizando en el área. Su dirección se maneja a través de terminar la línea con una pequeña línea vertical y puede ser utilizada en la dirección que se requiera y para unir cualquier actividad.
SIMBOLOGÍA	REPRESENTA	DESCRIPCIÓN

	REGISTRO Y/O CONTROLES	Se usa para registrar o efectuar alguna anotación en formatos específicos o libretas de control. Aparece cuando existe la necesidad de consultar un documento o simplemente cotejar la información. Se debe anotar al margen del símbolo, el nombre con el cual se puede identificar el registro o control. Cuando se registra información, llega al símbolo una línea continua; cuando se habla de consultar o cotejar, la línea debe ser de guiones, terminando de igual manera en el símbolo.
	DESTRUCCIÓN DE DOCUMENTOS	Representa el destino final del documento cuando por diversas causas ya no es necesaria su participación en el procedimiento en estudio.
	ARCHIVO TEMPORAL	Se utiliza cuando un documento o material por algún motivo debe guardarse durante un periodo de tiempo indefinido, para después utilizarlo en otra actividad. Significa espera y se aplica cuando el uso del documento o material se conecta con otra operación.
	ARCHIVO DEFINITIVO	Marca el fin de la participación de un documento o material en un procedimiento, por lo que se procede a archivar de manera definitiva, con la salvedad de emplearse en otros procesos.
	DECISIÓN	Se emplea cuando en la actividad se requiere preguntar si algo procede o no, identificando dos o más alternativas de solución. Para fines de mayor claridad y entendimiento, se describe brevemente en el centro del símbolo lo que va a suceder, cerrándose la descripción con el signo de interrogación.
	ANEXO DE DOCUMENTOS	Indica que dos o más documentos se anexan para concentrarse en un solo paquete, el cual permite identificar las copias o los juegos de los documentos existentes e involucrados en el procedimiento.



SIMBOLOGÍA	REPRESENTA	DESCRIPCIÓN
	INTERRUPCIÓN DEL PROCESO	En ocasiones el procedimiento requiere de una interrupción para ejecutar alguna actividad o bien para dar tiempo al usuario de realizar o reunir una determinada situación. Por ello, este símbolo se emplea cuando el proceso requiere de una espera necesaria e insoslayable. El caso usual es cuando un documento se archiva temporalmente y después se vuelve a utilizar. Indica tiempo sin actividad.
	FUERA DE FLUJO	Cuando por necesidad del procedimiento una determinada actividad o participación ya no es requerida dentro del mismo, se opta por utilizar el símbolo de fuera de flujo para finalizar su intervención en el proceso.
	CONECTOR DE PROCEDIMIENTOS	Es utilizado para señalar que un procedimiento proviene o es la continuación de otros. Es importante anotar, dentro del símbolo, el nombre del proceso del cual se deriva o hacia donde va.

	CONECTOR DE UNA HOJA EN UN MISMO PROCEDIMIENTO	Este símbolo se utiliza con la finalidad de evitar las hojas de gran tamaño, el cual muestra, al finalizar la hoja, hacia dónde va y al principio de la siguiente hoja de dónde viene; dentro del símbolo se anotará la letra "A" para el primer conector y se continúa con la secuencia de las letras del alfabeto.
	LÍNEA DE COMUNICACIÓN	Indica que existe flujo de información, la cual se realiza a través de teléfono, fax, módem, correo electrónico, etcétera. La dirección del flujo se indica cómo en los casos de las líneas de guiones y continúa.
	PAQUETE DE MATERIALES	Se emplea para representar un conjunto de materiales, dinero o todo aquello que sea en especie.
	LÍNEA DE GUIONES	Es empleada para identificar una consulta, cotejar o conciliar la información. Invariablemente, debe salir de una inspección o actividad combinada; debe dirigirse a uno o varios formatos específicos. Puede trazarse en el sentido que se necesite. Al igual que la línea continua, se termina con una pequeña línea vertical.

SIMBOLOGÍA	REPRESENTA	DESCRIPCIÓN
	FORMATO IMPRESO	<p>Representa formas impresas, documentos, reportes, listados, etcétera, y se anota en cada operación, inspección o actividad combinada, indicando dentro del símbolo el nombre del formato. Cuando se requiere indicar el número de copias de formatos utilizados o que existen en una operación, se escribe la cantidad en la esquina inferior izquierda; en caso de graficarse un original se utilizará la letra "O". Cuando el número de copias es elevado, se interrumpe la secuencia, después de la primera se deja una sin numerar y la última contiene el número final de copias.</p> <p>Esta disposición se ejerce cuando el juego de los formatos sigue un mismo flujo; ahora bien, si se desconoce el número de copias, en el primer símbolo se anotará una "X" y en el último una "N".</p> <p>Finalmente, para indicar que la forma se elabora en ese momento, se marcará en el ángulo inferior derecho un triángulo negro.</p>
	FORMATO NO IMPRESO	Indica que el formato utilizado en el procedimiento es un modelo que no está impreso; se distingue del anterior únicamente en la forma, las demás especificaciones para su uso son iguales, pudiendo ser un machote.
	DIRECCIÓN DE FLUJO	Conecta los símbolos, señalando el orden en que deben realizarse las distintas actividades. Su dirección se maneja a través de una flecha y puede ser utilizada en la dirección que se requiera para unir cualquier actividad.

	<p align="center">CRUCE DE TRAYECTORIA</p>	<p>Representa la intersección del recorrido hacia donde se dirige un documento, material, proceso u operación, y cuando por necesidades del procedimiento el flujo de la información se cruza, la trayectoria se trazará de acuerdo con el sentido que sea necesario, ya sea a la derecha como en el ejemplo, o en la dirección que requiera unir.</p>
---	---	--

A continuación, presentaremos el sistema de símbolos determinados por la American Society of Mechanical Engineers (ASME), los que reciben el nombre nemotécnico de OTIDA, siglas de las funciones de operación, transporte, inspección, demora y almacenamiento, generalmente se utilizan para representar procesos productivos y no es propio en procesos de oficina o en procesos automatizados. Estos símbolos se utilizan en gráficas y son descriptivos en los diagramas, señalan los hechos que se suceden en un determinado proceso, con el fin de facilitar el descubrimiento de las ineficiencias durante el curso del análisis. Estos símbolos son:

SIMBOLOGÍA	REPRESENTA	DESCRIPCIÓN
	<p align="center">OPERACIÓN</p>	<p>Ocurre cuando intencionalmente se cambia cualquiera de las características físicas de un objeto o se preparan para otra actividad. También ocurre cuando se da o recibe información, o cuando se hace un planeamiento o cálculo.</p>
	<p align="center">INSPECCIÓN</p>	<p>Ocurre cuando un objeto o trabajo realizado es examinado para identificación, verificando su cantidad o calidad en cualquiera de las características. Al utilizarlo, se habla de revisión, rectificación o ratificación.</p>
	<p align="center">TRANSPORTE, TRASLADO</p>	<p>El transporte ocurre cuando se mueve un objeto, un formato, etc., de un lugar a otro, excepto cuando dichos movimientos son ejecutados por el empleado que da lugar a la misma área, es decir, cuando la siguiente acción habrá de realizarse en otra área o dependencia.</p>
	<p align="center">DEMORA, RETRASO</p>	<p>Ocurre a un objeto o formato cuando condiciones ajenas a las inherentes al proceso no permiten o requieren la ejecución inmediata de la siguiente acción planeada. Existe interrupción en el proceso.</p>
	<p align="center">ARCHIVO O ALMACENAJE</p>	<p>Ocurre cuando un documento, material, documento o dinero es guardado y protegido.</p>