



Universidad Nacional Autónoma de México

Programa de Posgrado en Ciencias de la  
Administración

# Tesis

**Consideraciones Teóricas para la Aplicación  
de un Programa de Desarrollo Organizacional en la  
Administración Pública Municipal**

Que para obtener el grado de:

**Maestro en:  
Administración (Organizaciones)**

Presenta: **Christian Arturo Cruz Meléndez**

Tutor: **Mtra. Mercedes García González**

México, D.F.

2010



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.

*Agradecimientos:*

*A mis padres, familiares, amigos, compañeros por su apoyo, a los profesores por su aporte durante el tiempo que duro la maestría, a mi tutora por el esfuerzo de 3 años que ha llegado exitosamente a su fin, los sinodales que aportaron para enriquecer la investigación.*

*A la cachibomba*

*"Cuando no puedas trotar, camina. Cuando no puedas caminar, usa el bastón.*

*Pero nunca te detengas"*

**MADRE TERESA DE CALCUTA**

*“La lucha contra el burocratismo, es una lucha de todos los días para todo revolucionario, para que no nos encadene la burocracia o mas bien el burocratismo”*

**“CHE” GUEVARA**

*“Muchas veces debemos cambiar todos nuestros conceptos, no solamente los conceptos generales, los conceptos sociales y filosóficos, sino también, a veces, los conceptos médicos, y veremos que no siempre las enfermedades, se tratan como se trata una enfermedad en un hospital, en una gran ciudad; veremos entonces, cómo el médico tiene que ser también agricultor,... un poco pedagogo .... Cómo tendremos que ser políticos también; como lo primero que tendremos que hacer no es ir a brindar nuestra sabiduría, sino ir a demostrar que vamos a aprender con el pueblo”.*

**“CHE” GUEVARA**

*“Si quieres cambiar al mundo, cámbiate a ti mismo”.*

**MAHATMA GANDHI**

*"Cuando tengas que elegir entre dos caminos, pregúntate cuál de ellos tiene corazón.  
Quien elige el camino del corazón no se equivoca nunca".*

**POPOL-VUH**

## **Capítulo 1**

**Marco Teórico del Desarrollo Organizacional.**

*"Seamos realistas y hagamos lo imposible."*

**ERNESTO "CHE" GUEVARA**

*"Las cadenas del hábito son generalmente demasiado débiles para que las sintamos,  
hasta que son demasiado fuertes para que podamos romperlas."*

**SAMUEL JOHNSON ESCRITOR INGLÉS.**

*"No hay teoría revolucionaria sin práctica revolucionaria y viceversa"*

**VLADIMIR ILICH LENIN**

## **Capítulo 2.**

### **Generalidades del Municipio en México.**

*"Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos, no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala."*

**BENITO JUÁREZ**

*“El gobierno siempre de buscar niveles superiores de eficiencia.”*

**HUGO CHÁVEZ**

### **Capítulo 3.**

#### **Desarrollo organizacional en México**

*“Si quieres cambiar al mundo, cámbiate a ti mismo”*

**MAHATMA GANDHI**

*“Sigán los mejores ejemplos. Los de aquellos que lo dejan todo por construir un futuro mejor “*

**SALVADOR ALLENDE**

### **Capitulo 4.**

#### **Consideraciones para la aplicación de un modelo de desarrollo organizacional en la Administración Pública Municipal.**

*“La burocracia es una máquina gigantesca manejada por pigmeos.”*

**HONORÉ DE BALZAC**

*“la revolución no puede estar peleada con la eficacia, necesitamos eficacia revolucionaria, ser mas eficaces, mas eficientes cada día, luchar contra los viejos vicios como la corrupción, la falta de valores, que son amenazas que siempre andan sueltas por allí, ineficacia y corrupción, dos grandes amenazas”*

**“CHE GUEVARA”**

*“No hace falta un gobierno perfecto; se necesita uno que sea práctico.”*

**ARISTÓTELES**

## **Capitulo 5.**

### **El Modelo Propuesto**

*"La mejor estructura no garantizará los resultados ni el rendimiento. Pero la estructura equivocada es una garantía de fracaso."*

**PETER DRUCKER**

*“El político debe tener: amor apasionado por su causa; ética de su responsabilidad; medida en sus actuaciones.”*

**MAX WEBER**

*“Aquellas personas que no están dispuestas a pequeñas reformas, no estarán nunca en las filas de los hombres que apuestan a cambios trascendentales”.*

**MAHATMA GANDHI**

**Capitulo 6:**

**Conclusiones:**

*“Vivir en constante cambio, es el habito del ser humano, adaptarse a esos cambios, es aplicar la sabiduría, es de sabios saber que somos el reflejo de nuestro universo”.*

**MAHATMA GANDHI**

*“El estadista es una persona excepcional. Es un conductor de su pueblo y un estratega nacional, regional e internacional. Tiene una visión a largo plazo. Imprime una marca a su época. Es rechazado por los mediocres y los timoratos. Pasa a la historia”.*

*“El Maestro dijo... Los hombres se distinguen menos por sus cualidades naturales que por la cultura que ellos mismos se proporcionan. Los únicos que no cambian son los sabios de primer orden y los completamente idiotas”*

*CONFUCIO.*

*ME ENCANTA CUANDO UN PLAN SE  
CONCRETA*

## INDICE:

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>Marco Teórico del Desarrollo Organizacional. ....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo I. Marco teórico del Desarrollo Organizacional.....</b>	<b>9</b>
1.1 Desarrollo Organizacional: .....	9
1.2 Antecedentes y Origen: .....	11
1.3 Características del Desarrollo Organizacional (D.O).....	12
1.4 Valores del Desarrollo Organizacional: .....	13
1.5 Requisitos que debe cubrir el Desarrollo Organizacional:.....	13
1.6 Objetivos Básicos del Desarrollo Organizacional.....	14
1.7 Principales Conceptos del Desarrollo Organizacional:.....	15
1.7.1 Cambio Organizacional: .....	15
1.7.2 Cambio Planeado: .....	16
1.7.4 Clima Organizacional.....	18
1.7.5 Resistencia Al Cambio.....	18
1.8 Modelos de Desarrollo Organizacional:.....	21
1.8.1 Modelo de cambio de Kurt Lewin.....	21
1.8.2 Modelo De Faria Mello.....	22
1.9 Proceso de Desarrollo Organizacional, Consultoría e Intervenciones	24
1.9.1 Proceso de Desarrollo .....	24
1.9.2 Consultoría: .....	24
1.9.3 Intervenciones: .....	25
1.10 Modernización Administrativa .....	26
<b>Conclusiones del Capítulo: .....</b>	<b>27</b>
<b>Capítulo 2. Generalidades del Municipio en México. ....</b>	<b>30</b>
2.1 Municipio y su Evolución. ....	30
<b>2.2 Características del Municipio.....</b>	<b>33</b>
2.3 Elementos del Municipio: .....	35
2.4 Administración Pública Municipal.....	36
2.5 Funciones Básicas del Municipio: .....	38
2.6 El Municipio como Gobierno Local:.....	39
2.7 Esfuerzos para la Modernización Administrativa en Municipios.....	40
<b>Conclusiones del Capítulo .....</b>	<b>42</b>
<b>Capítulo 3. Papel del Desarrollo Organizacional en México.....</b>	<b>45</b>
3.1 Antecedentes .....	45
3.1.1 Principales acontecimientos en México en materia de Desarrollo Organizacional:.....	46
3.2 Factores que han motivado la utilización del Desarrollo Organizacional en México:.....	47
3.3 En el sector público.....	51
<b>Conclusiones del Capítulo: .....</b>	<b>57</b>
<b>Capítulo 4. Consideraciones para la aplicación de un Programa de Desarrollo Organizacional en la Administración Pública Municipal.....</b>	<b>59</b>
4.1 Algunos datos que hacen necesario un programa de Desarrollo Organizacional en la Administración Pública Municipal: .....	59
4.2 Consideraciones para implantar un programa de Desarrollo Organizacional: .....	64
4.2.1 Naturaleza de las Organizaciones Públicas .....	64
4.2.2 Tipología Municipal En México: .....	65

4.2.3 Cultura y Cambio Organizacional; .....	68
4.2.4 Tipología Organizacional .....	73
4.2.5 Estructura Administrativa .....	77
4.3 Necesidad de un modelo de Desarrollo Organizacional en la Administración Pública Municipal: .....	78
<b>Conclusiones del Capítulo: .....</b>	<b>79</b>
<b>Capítulo 5. Aplicación del Programa de Desarrollo Organizacional, basado en las consideraciones teóricas propuestas:.....</b>	<b>81</b>
5.1 Análisis de la Situación Actual: .....	81
5.2 Detección De Necesidades .....	82
5.3 Decidir Agente Encargado: .....	83
5.4 Diagnostico .....	84
5.5 Instrumentos para recopilar la información del diagnostico:.....	85
5.6 Decidir el tipo De Intervención .....	87
5.7 Planeación Y Ejecución:.....	87
5.8 Análisis de las Acciones:.....	89
5.9 Institucionalización .....	89
<b>Conclusiones del Capítulo: .....</b>	<b>94</b>
<b>Capítulo 6: Conclusiones .....</b>	<b>96</b>
<b>Anexo: Nueva Gestión Pública. ....</b>	<b>102</b>
<b>Glosario De Términos .....</b>	<b>105</b>
<b>Bibliografía: .....</b>	<b>108</b>

## Introducción

En 1999 a los municipios mexicanos se les otorgó mayor autonomía y se les dio el carácter de gobierno y no solo de mero administrador de servicios públicos, por lo que desde entonces su desempeño ha cobrado mayor importancia, de aquí deriva nuestro planteamiento del problema pues muchos no han sido capaces de responder a las necesidades que existen y a las expectativas que se tienen de ellos lo que ha generado desconfianza de la ciudadanía hacia esta instancia de gobierno.

Además México se encuentra en una etapa de cambios, problemas, desafíos, necesidades, retos que exigen que las instituciones públicas se encuentren lo suficientemente preparadas para afrontar todas las circunstancias que se les presenten.

Los municipios mexicanos no quedan exentos de estos retos. Es la institución de gobierno más cercana a la ciudadanía y esta espera que sea capaz de responder a sus necesidades.

Para poder cumplir con sus funciones (establecidas en el artículo 115 de la constitución, así como de otras leyes y reglamentos derivados de ésta) la Administración Pública de los municipios cuenta con toda una estructura organizacional, administrativa y recursos de todo tipo que se movilizan para el desempeño de sus funciones y alcanzar los objetivos planteados en sus programas.

Por lo tanto una estructura organizacional eficiente será un elemento clave en el desempeño de la Administración Pública Municipal, lo cual se verá reflejado en el bienestar de la población de cada municipio. Como Administración Pública los municipios enfrentan una serie de problemas en su estructura y funcionamiento, como le ocurre a otro tipo de organizaciones, sean privadas, sociales o públicas. Estos problemas estructurales afectarán también el aspecto funcional de la organización.

Cabe mencionar que se ha fortalecido a los municipios con recursos y facultades jurídicas, por ejemplo, las reformas de 1999 mencionadas en el párrafo anterior. Pero hay que complementar esto con un desempeño que lo convierta en una organización eficiente, con capacidad de respuesta a las necesidades actuales de bienestar social que su población le exige. Por lo que

planteamos la hipótesis de que una alternativa para mejorar el desempeño de los municipios es la aplicación de un programa de Desarrollo Organizacional (D.O.), en la Administración Pública Municipal el cual tendrá éxito si se toman en cuenta las características propias de ésta. Para esto existen consideraciones teóricas encaminadas a que cuando se aplique un programa de D.O. en la Administración Pública Municipal, tenga los resultados esperados tanto en su modernización como en su desempeño.

No hay que olvidar que los municipios son organizaciones públicas, de naturaleza diferente a las privadas, además de que en México hay una heterogeneidad municipal muy marcada y estos aspectos hay que tenerlo muy presentes cuando se plantee la aplicación de un programa de D.O..

Si pretendiéramos aplicar el D.O. en un municipio tal como se ha hecho en el sector privado estaremos cayendo en un error muy recurrente y que llevaría al fracaso la intención de que esta herramienta ayude a mejorar el desempeño municipal. En este sentido los objetivos de este trabajo son:

- 1 Analizar las consideraciones se tienen que tomar en cuenta para aplicar un programa de D.O. en la Administración Pública Municipal.
- 2 Analizar de que forma el D.O. puede ser un medio mejorar el desempeño de los municipios en México

En el primer capítulo abordamos la parte teórica del D.O. y su relación con la Administración Pública Municipal.

En el segundo capítulo, se abordan las generalidades de los municipios en México, que son, como se conforman, bajo que marco jurídico se rigen y su importancia.

En el tercer capítulo se retoma la historia del D.O. en México y experiencias en el sector privado y desde luego en el sector público. En ésta parte se aprecia que no es un tema muy explorado en México.

El cuarto capítulo, se aborda la parte medular del trabajo que son las consideraciones que se tienen que tomar en cuenta para aplicar un programa de D.O. en la Administración Pública Municipal. Las consideración que se abordaran son: Naturaleza de las Organizaciones Públicas, Tipología Municipal En México, Cultura y Cambio Organizacional, Tipología Organizacional y Estructura Administrativa

El quinto capítulo es el programa de D.O. propuesto para aplicar a una organización de la Administración Pública Municipal, basado en las consideraciones del capítulo anterior.

Por último el sexto capítulo son las conclusiones acerca de las reflexiones sobre la viabilidad del D.O. en el sector público, y las consideraciones generales que se deben tener en cuenta.

En términos generales el presente trabajo es eminentemente teórico, elaborado con el método documental al utilizar fuentes de información como libros, revistas o material de Internet, también utilizamos el método descriptivo al observar, disgregar, analizar para conocer y describir un hecho o fenómeno de un problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes como lo es el D.O. en la Administración Pública Municipal, lo cual veremos en el capítulo 3. METODOLOGIA

Sin embargo lo aquí escrito es algo que puede ser puesto en práctica. Analizando los principios básicos del D.O. y las características de la Administración Pública Municipal en México, podemos enunciar las consideraciones para la aplicación de un Programa de D.O. en la Administración Pública Municipal, y además con base en lo anterior proponer la forma en que se debe aplicar un programa de D.O..

## **Capítulo I. Marco teórico del Desarrollo Organizacional.**

En este capítulo se abordaran los elementos teóricos que conforman el Desarrollo Organizacional empezando con su conceptualización y orígenes, sus objetivos y los requisitos que debe cumplir para aplicarse. También veremos los conceptos básicos que involucran la aplicación de un programa de D.O. como cambio, cambio planeado (objetivo fundamental del D.O.), clima organizacional y resistencia al cambio. Para la aplicación de un programa de D.O. es necesario un orden y para esto se idearon modelos para poder hacerlo de manera ordenada, en este capítulo retomaremos los más reconocidos que son el de Lewin y Faria Mello. Otros conceptos importantes son el proceso de D.O.; la consultoría que es una manera de llevar a la práctica el programa de D.O.; las intervenciones que son la forma en que se trabajara dependiendo de las necesidades de la organización. Por ultimo se abordara la modernización administrativa, vinculándola con el D.O..

### **1.1 Desarrollo Organizacional:**

Sobre el D.O. se han escrito infinidad de textos, sin que exista una definición universalmente aceptada, tales definiciones “reflejan mas la filosofía del trabajo o la concepción operacional, del especialista, que lo que es en esencia una definición”<sup>1</sup>, para ejemplos tenemos las siguientes definiciones:

- Friedlander y Brown (1974) presentan al D.O. como una metodología para facilitar cambios y desarrollo: en las personas (estilos, valores, capacidades), en tecnologías (por ejemplo, mayor simplicidad o complejidad) y en procesos y estructuras organizacionales.
- Según Hornstein, (1988) el D.O. es un proceso de creación de una cultura que institucionalice el uso de diversas tecnologías sociales para regular el diagnóstico y el cambio de comportamiento entre personas, entre grupos, especialmente los comportamientos relacionados con la toma de decisiones, la comunicación y la planeación de la organización". Burke (1988) define al Desarrollo

---

<sup>1</sup> DE FARIA MELLO, Fernando, *Desarrollo Organizacional, un enfoque integral*, P. 25

Organizacional como un proceso de cambio planeado, cambio de la cultura de una organización.

- Para De Faria (1996), el D.O. es un proceso de cambios planeados en sistemas sociotécnicos abiertos, tendientes a aumentar la eficacia y salud de la organización para asegurar el crecimiento mutuo de la empresa y los empleados.
- Para French (1996.) el D.O. es un esfuerzo a largo plazo, guiado y apoyado por la alta gerencia, para mejorar la visión, la delegación de la autoridad, el aprendizaje y los procesos de resolución de problemas de una organización, mediante una administración constante y de la colaboración de la cultura de la organización, con un énfasis especial en la cultura de los equipos de trabajo naturales y en otras configuraciones de equipos, utilizando el papel del consultor - facilitador y la teoría y la tecnología de las ciencias de la conducta aplicada, incluyendo la investigación - acción.
- Margulies y Raia (1997), aseveran que es un continuo crecimiento de conocimientos acerca de las formas de cómo la organización puede cambiar.
- Beckhard define el D.O. como un esfuerzo planeado que abarca toda la organización, administrado desde arriba, para aumentar la eficiencia y salud de la organización, a través de intervenciones planeadas en los procesos organizacionales, usando conocimientos de la ciencia del comportamiento.
- Para Bennis (1973) el D.O. es una respuesta al cambio, una compleja estrategia educacional con la finalidad de cambiar las creencias, actitudes, valores y estructuras de las organizaciones, de modo que estas puedan adaptarse mejor a las nuevas tecnologías, nuevos mercados y nuevos desafíos, y al aturdidor ritmo del cambio.
- Lawrence y Lorsh (1997) lo definen como la búsqueda de formas de como las organizaciones pueden realizar transacciones eficientes con sus medios ambientes.

¿Qué elementos se pueden rescatar de las anteriores definiciones?

1. Cambio
2. Cambio planeado
3. comportamiento
4. cultura
5. recursos
6. eficiencia
7. futuro
8. aprendizaje
9. organización
10. estructura

- 11.intervenciones
- 12.clima organizacional
- 13.medio ambiente
- 14.esfuerzo planeado
- 15.continuo crecimiento
- 16.proceso de resolución de problemas
- 17.completa estrategia educacional
- 18.transacciones eficientes

Por lo que podemos concluir que el D.O un proceso de cambio dentro de una organización a fin de mejorar su desempeño, mediante intervenciones que propicien el cambio planeado a fin de mejora en la utilización de recurso, clima organizacional y la eficiencia en el desempeño organizacional, por lo tanto no es un programa de índole temporal sino un esfuerzo a futuro.

Obviamente estos elementos entran también en el ámbito Administración Pública Municipal, por lo que como veremos mas adelante el D.O. puede ser aplicado para este tipo de organizaciones.

### **1.2 Antecedentes y Origen:**

Hay diferencias entre los autores de la fecha exacta del surgimiento del desarrollo organizacional, por ejemplo según Hornestin, Bumker, Gindes y Lewicki esta disciplina surge en 1924, tomando como punto de origen la experiencia Hawthorne, pues ahí se descubre “la influencia de factores de comportamiento (sociales, grupales e individuales), en la obtención de resultados en el trabajo organizado”<sup>2</sup>.

Otros autores como Warren Bennis, considera el nacimiento del DO. En 1958 con los trabajos de Blake y Shepard, y sus trabajos en la ESSO, (Eastern Seaboard Standard Oil o Standard Oil).

Los antecedentes del Desarrollo Organizacional, en las teorías del comportamiento, también llamado *behaviorismo* (que hace marcado énfasis en el factor humano y el funcionamiento de la organización como un todo, tratando aspectos de marcada orientación psicológica), que a su vez tiene la más fuerte

---

<sup>2</sup> Op. Cit. : p 37

influencia de las ciencias del comportamiento y la motivación y ésta a su vez tiene influencia de las teorías administrativas, que buscaban soluciones democráticas y flexibles a los problemas organizacionales, que vinculara los objetivos de las organizaciones con los de sus miembros, “pues estos no siempre se conjugan, o que lleva a una conducta enajenada e ineficaz que retrasa o impide los objetivos de la organización”.<sup>3</sup>

El comportamiento es la manera como una organización responde al medio ambiente, y actualmente el entorno es inestable, cambiante y complejo, por lo que las organizaciones deben estar preparadas para esto, aun siendo exitosas, “Pues muchas organizaciones que tuvieron bastante éxito en ambientes estables a veces se vuelven víctimas de su propio éxito cuando el entorno cambia drásticamente.”<sup>4</sup>

### **1.3 Características del Desarrollo Organizacional (D.O)**

- La necesidad de un desarrollo planeado en las organizaciones.
- Técnicamente es un desdoblamiento práctico y operacional de la teoría del comportamiento, hacia un enfoque sistémico, es decir toma en cuenta las partes que forman una organización y sus interacciones buscando que estas trabajen con armonía y eficacia, trabajando juntas y no de manera aislada.
- La mayoría de sus representantes son consultores especialistas en D.O., y “que actúan como agente de cambio, y que desempeñan el papel de estimular, orientar y coordinar el cambio dentro de un grupo u organización”, y como características importantes debe ser ajeno a la organización, buscando objetividad y evitar un sesgo hacia alguna parte de la organización.
- Ve a la organización, como un organismo social, que tiene vida y cultura propias, en el cual se desarrollan estilos de administración y sistemas de organización, para dirigir a las personas. Esto es el Desarrollo Organizacional no es una receta médica que cualquier organización pueda tomar siguiendo la teoría. Mas bien el desarrollo organizacional es situacional, “pues adapta las acciones para adecuarlas a las

---

<sup>3</sup> CHIAVENATO, Idalberto; *Introducción a la Teoría General de la Administración*, 7a. ed; p 318

<sup>4</sup> Daft, Richard: *Comportamiento organizacional*; p 31

necesidades específicas y particulares que se diagnosticaron”<sup>5</sup> en cada organización.

- La profundidad de los estudios sobre la motivación humana y su influencia en la dinámica de las organizaciones. Parte de no solo cambiar a las personas individualmente, sino que el cambio de estas propicie el cambio de la cultura y la conducta organizacional, y esto solo se logra con trabajo de grupos.

#### **1.4 Valores del Desarrollo Organizacional:**

- Brindar oportunidades, para que las personas se desempeñen como seres humanos y no como elementos de producción. Siguiendo la pauta de las teorías de relaciones humanas de la administración, dejando atrás el concepto de la administración científica de “hombre maquina” y tomar en cuenta que el hombre tiene necesidades y motivaciones que influirán en su desempeño organizacional, además del factor económico, promoviendo así los integrantes de la organización, para que desarrollen todo su potencial que la organización alcance todas sus metas.
- Implica valores humanísticos, por encima de los tecnológicos, económicos, administrativos o estructurales, ya que estos últimos “implican de manera directa o indirectamente modificaciones de hábitos y comportamientos”<sup>6</sup>.
- Igualmente no debe ser visto como una moda o un curso o capacitación “cumplidora” para aplicarse solo en un momento de crisis.
- Es una responsabilidad de todos los miembros y niveles de la organización, en continua búsqueda de soluciones.

#### **1.5 Requisitos que debe cubrir el Desarrollo Organizacional:**

- Que sea un proceso dinámico, continuo y dialéctico. La parte de la dialéctica, tiene que ver con uno de los objetivos del Desarrollo Organizacional que es el cambio, mediante la descripción de la

---

<sup>5</sup> CHIAVENATO; *op. Cti.* p. 329

<sup>6</sup> *op. Cti.* p. 328

problemática, sus antecedentes y la forma en que se hará el esfuerzo por cambiar una situación problemática hacia otra situación deseada.

- Que sea un proceso de cambios planeados, ya que todo cambio tiene un nivel de complejidad, este requiere la participación de todos los involucrados en la organización, de todos los niveles.
- Se deben usar estrategias, instrumentos y métodos para optimizar la interacción entre las personas y los grupos.
- Su objetivo, es el constante mejoramiento y renovación de los sistemas abiertos de comportamiento, para incrementar la salud, eficiencia y desarrollo tanto de la organización, como de sus integrantes. Esto es un requisito indispensable para la supervivencia organizacional.

### **1.6 Objetivos Básicos del Desarrollo Organizacional.**

Entendemos por objetivo, una situación deseada a la que se intenta llegar. Es una imagen que la organización pretende para el futuro. Al alcanzar el objetivo, la imagen deja de ser ideal y se convierte en real y actual, por lo tanto, el objetivo deja de ser deseado y se busca otro para ser alcanzado. Asimismo; planteamos como principales objetivos los siguientes:

- El desarrollo de un sistema viable y capaz de auto renovarse, es decir, que se pueda organizar de varias maneras, de acuerdo con las tareas, en lugar de que las tareas encajen en las estructuras ya establecidas.
- La optima efectividad del sistema estable (estructura organizacional) y de los sistemas temporales (proyectos, comisiones, etc.) por medio de mecanismos de mejora continua y aprendizaje
- El avance hacia una gran colaboración y poca competencia entre las unidades interdependientes. Uno de los mayores obstáculos para conformar organizaciones efectivistas es la cantidad de energía gastada en competencia inapropiada, energía que, por lo tanto, no es útil en la obtención de metas.
- -Crear condiciones en las cuales surjan los conflictos y se manejen. La organización debe ver los conflictos como inevitables y que deben ser “trabajados”. Generalmente se gasta más energía tratando de eludir,

cubrir o maniobrar los conflictos, inevitables en una organización, en lugar de resolverlos.

- Que las decisiones se tomen sobre las bases de la fuente de información y no de las funciones organizacionales. Esto no solo significa que las decisiones deben movilizarse hacia abajo en la organización, sino determinar cual es la mejor fuente de información para trabajar sobre un problema en particular y es ahí donde debe situarse la toma de decisiones.

## **1.7 Principales Conceptos del Desarrollo Organizacional:**

### **1.7.1 Cambio Organizacional:**

El cambio es el aspecto fundamental del Desarrollo organizacional, de la necesidad de cambio para el mejoramiento organizacional, es de donde surge esta herramienta. Se define al cambio, como la modificación de un estado, condición o situación. El cambio es un fenómeno conceptualmente simple en que intervienen dos conceptos bien identificados: una situación inicial de la que queremos salir y una situación objetivo que juzgamos como relativamente ventajosa. Es la capacidad de adaptación de las organizaciones a las diferentes transformaciones que sufra el medio ambiente interno o externo, mediante el aprendizaje y las de variaciones de orden estructural que sufren las organizaciones y que se traducen en un nuevo comportamiento organizacional, y “que deben observarse, analizarse y perfeccionarse continuamente, para que resulte en motivación y productividad”.<sup>7</sup>

Cambiar no es muy fácil, primeramente por que ni todas las personas están dispuestas a realizar esfuerzos en este sentido y, aun que estén dispuestas es muy fácil volver a los antiguos padrones de funcionamiento. Entre los elementos que necesita una organización para poder cambiar, podemos mencionar:

- Adaptabilidad: Capacidad de resolver problemas y flexibilidad para adaptarse a los cambios que se den en su medio.

---

<sup>7</sup> Chiaventato, Idalberto; *Introducción a la Teoría Gral. de la Administración*, 7ª. Ed.; p.322

- Sentido de Identidad: Conocer y comprender el pasado y presente de la organización.
- Perspectiva del medio ambiente: tener la capacidad de analizar y comprender el entorno que rodea a la administración.
- Integración entre participantes: A fin de que exista unidad y la organización sea un todo único e integrado.

### **1.7.2 Cambio Planeado:**

Son esfuerzos o acciones deliberadas para eliminar una situación insatisfactoria dentro de una organización. El cambio planeado será de ayuda para:

- Cuando existen cambios rápidos y radicales del entorno
- Lograr que los efectos del cambio perduren
- Determinar las posibles unidades de cambio
- Aplicar un cambio acorde con las necesidades de la organización.
- Aplicar las herramientas adecuadas a la organización
- Poder predecir los efectos del cambio
- Obtener un cambio participativo.
- Alcanzar la situación deseada a través de acciones prácticas y seguras
- Manejar adecuadamente la resistencia al cambio
- Establecer las metas deseadas

### **1.7.3 Cultura Organizacional:**

Cultura es el conjunto de valores, creencias y entendimientos importantes que los integrantes de una organización tienen en común. La cultura de un grupo y organización es lo que da unidad e identidad a la vida de éstos, por lo tanto, cuando se intenta modificar algún aspecto de la organización, se alteran algunos elementos de su cultura, aquí es donde surge la resistencia al cambio. Mientras más grande sea la diferencia entre los nuevos valores y actitudes con los anteriores, mayor será la resistencia.

La administración de la resistencia al cambio incluye la eliminación del miedo a lo desconocido, que es el principal factor que ocasiona la resistencia. El cambio debe de ser preparado de tal forma que provoque el menor número posible de problemas y temores. Antes de comunicar un cambio dentro de la

organización, se deben de analizar cuidadosamente los factores en los que puede afectar al personal interno, tanto en el presente como en el futuro. Es aquí donde entra el concepto de cultura organizacional, para entender esto, se plantea el programa de las 4 dimensiones de las culturas organizacionales exitosas que se indica a continuación:

### Funciones De La Cultura

Ejerce varias funciones dentro de la organización así Robbins <sup>8</sup> refiere 5 de ellas.

- Define límites.- Marca la diferencia entre una organización y otra.
- Refleja la identidad de los miembros con la organización. Se entiende que los riesgos de identidad organizacional están comprendidos en el concepto de cultura, en el sentido que son elementos establecidos, conocidos y compartidos por el grupo social.
- Genera el nexo entre los miembros y la organización a través de la lealtad y el compromiso.- Es indudable que cada individuo posee un organismo y una serie de habilidades innatas que lo hacen característico y diferente a todos los demás, pero también es cierto que por medio de la adquisición de costumbres, normas, valores, actitudes, etc., la cultura le imprime su sello.
- Refuerza la estabilidad social.- Definen a las compañías de éxito como aquellas y disponen de una cultura comparativa fuerte, existen rasgos que son definidos por la cultura organizacional que permiten a cada uno de sus miembros identificarse y auto clasificarse dentro de ellos, permitiendo que cualquier cambio sea orientado hacia las necesidades que se generen de manera óptima.
- Es un mecanismo de control que permite señalar las reglas del juego.- Definido como diferentes modos de pensar, creer y hacer las cosas dentro de un sistema, cuyos modos sociales de acción establecidos y son aplicados por los participantes mientras pertenecen a los grupos.

---

<sup>8</sup> Stephen P. Robbins, *Comportamiento organizacional*, en <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger1/climcultcamborg.htm> [Consulta: 22 de Septiembre de 2007]

#### **1.7.4 Clima Organizacional**

Es aquél que está constituido por el medio interno de una organización y su atmósfera particular, y que se relaciona con la moral y la satisfacción de las necesidades humanas de sus miembros.

El clima puede ser saludable o no, cálido o frío, negativo o positivo, satisfactorio o insatisfactorio, dependiendo de cómo se sientan los participantes con respecto a la organización.

Este concepto “involucra factores estructurales como: tipo de organización, tecnología utilizada, políticas de la compañía, metas operacionales, reglamentos internos (factores estructurales), además de actitudes y formas de comportamiento estimuladas o reprimidas (factores sociales)”<sup>9</sup>.

Así, el clima organizacional, es el resultado de un conjunto de componentes relacionados con aspectos formales e informales de la organización. Con base en lo anterior podemos decir lo siguiente sobre el clima organizacional:

- El Clima se refiere a las características del medio ambiente de trabajo.
- Estas características son percibidas directa o indirectamente por los trabajadores que se desempeñan en ese medio ambiente.
- El Clima tiene repercusiones en el comportamiento laboral.
- El Clima es una variable que media entre los factores del sistema organizacional y el comportamiento individual.
- Estas características de la organización son relativamente permanentes en el tiempo, se diferencian de una organización a otra y de una sección a otra dentro de una misma empresa.
- El Clima, junto con las estructuras y características organizacionales y los individuos que la componen, forman un sistema interdependiente altamente dinámico.

#### **1.7.5 Resistencia Al Cambio**

Se refiere a las fuerzas que se oponen a los cambios organizacionales, obstaculizando la adaptación y progreso de una organización. Busca también conservar el statu quo contra las presiones para alterarlo. Vale la pena hacer algunos comentarios sobre la más popular de todas las causas de fracaso mencionadas: la resistencia al cambio.

---

<sup>9</sup> Chiavenato; *op. Cit.* P. 321

La resistencia al cambio “es en el fondo un fenómeno hasta cierto punto natural, pues se trata de una reacción natural del organismo humano”<sup>10</sup>.

Ahora bien, ¿cuales son los motivos que pueden ocasionarla?

- En primer lugar, en las personas que no conocen lo suficiente, tienden a demorar el cambio, lo que es percibido como cierta forma de resistencia. Esta ignorancia esta generalmente ocasionada por:
  - La falta de comunicación sobre el proyecto de cambio. En general se resiste cualquier tipo de cambio si no se conoce en que consiste, para que se lleve a cabo y cual es su impacto en términos personales.
  - La visión demasiado parcializada del cambio. En numerosas ocasiones las personas juzgan negativamente al cambio exclusivamente por lo que sucede en su ámbito de influencia (su grupo de trabajo, su sector, su gerencia), sin considerar los beneficios globales que obtiene la empresa en su conjunto.
  - Si las personas tienen suficiente información sobre el cambio, pueden ofrecer cierta resistencia simplemente porque perciben que no pueden cambiar. Sucede que se sienten condicionadas por la organización, no saben como hacer lo que deben hacer o no tienen las habilidades requeridas por la nueva situación. Esta sensación provoca cierta inmovilidad que es percibida como resistencia a cambiar. Algunos factores que contribuyen a esto son:
    - El tipo de cultura organizacional que castiga excesivamente el error;
    - La falta de capacidad individual, que limita el accionar concreto;
    - Las dificultades para el trabajo en equipo, necesario para revisar todo el esquema de interacciones que propone el cambio;
    - La percepción de la falta de recursos, ya sea en medios económicos o humanos;
    - La sensación de que el verdadero cambio no puede producirse. Los agentes del cambio perciben que están atados de pies y manos para encarar las iniciativas realmente necesarias.

---

<sup>10</sup> De Faria; *op. Cit*, p 61

Por último, si las personas conocen lo suficiente sobre el cambio a encarar y se sienten capaces de realizarlo, empieza a tener mucha importancia la verdadera voluntad de cambiar. Finalmente si no hay voluntad para el cambio por más que un agente externo lo impulse, este no será posible.

En algunos casos, el cambio despierta sentimientos negativos en las personas y éstas sencillamente no quieren cambiar; ya que consideran que no les conviene o que las obliga a moverse fuera de su zona de comodidad. Estas reacciones pueden partir de sentimientos tales como:

- El desacuerdo. Los individuos pueden estar simplemente en desacuerdo en cuanto a las premisas o los razonamientos sobre los que se sustenta el cambio. En algunos casos basan sus juicios en modelos mentales muy cerrados o tienen dificultades para abandonar hábitos muy arraigados;
- La incertidumbre. Los efectos del nuevo sistema no son totalmente predecibles y esto genera temor por falta de confianza en sus resultados;
- La pérdida de identidad. A veces, las personas edifican su identidad sobre lo que hacen. En este marco de referencia, los cambios califican y ofenden.

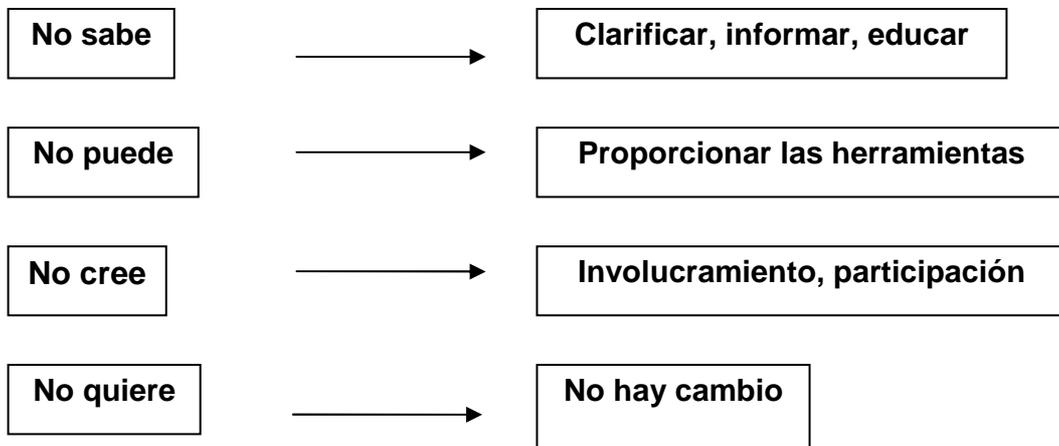
En casi todos los cambios de gran magnitud aparecen de alguna forma y en alguna medida los sentimientos mencionados, pero también es cierto que también pueden aparecer algunos sentimientos positivos como: el entusiasmo por la posibilidad de un futuro mejor, la liberación de los problemas del viejo orden y las expectativas de crecimiento o consolidación personal. El siguiente esquema no explica que hacer en caso de resistencia al cambio:

**Figura 1.** Acciones de Resistencia al cambio.

¿Qué hacer si un individuo u organización se resiste al cambio?

## Resistencia

## Acción correctiva



Fuente: GUIZAR MONTUFAR, Rafael; *Desarrollo Organizacional: principios y aplicaciones*, p. 58

### 1.8 Modelos de Desarrollo Organizacional:

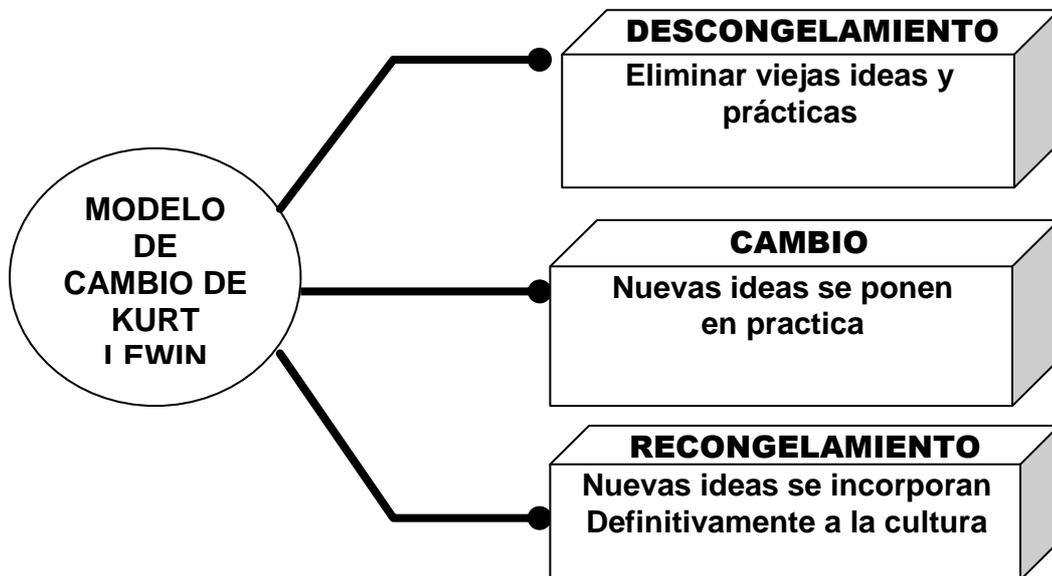
#### 1.8.1 Modelo de cambio de Kurt Lewin

En Desarrollo Organización se utiliza la teoría de Kurt Lewin, quien estructuró un proceso en la tentativa de tomar un cambio efectivo y duradero. Básicamente, la idea es de descongelar valores antiguos, cambiar y, recongelar estos nuevos valores, las veces que sea necesario. Son 3 las etapas del D.O.

- Descongelar implica tornar tan obvia la necesidad de cambio del individuo, del grupo o de la organización.
- El cambio es la adopción de nuevos valores en la cultura y comportamiento de una organización, los cuales son conducidas por un agente de cambio (consultor por ejemplo). Los miembros de la organización irán a identificarse con los valores, aptitudes y comportamiento.

- Recongelar significa transformar en regla general un nuevo padrón de comportamiento, usando para esto mecanismos de apoyo o refuerzo, de modo que se torne una nueva norma.

**Figura 2:** Modelo de cambio de Kurt Lewin



**Fuente:** CHIAVENATO, Idalberto; *Introducción a la Teoría General de la Administración*, 7ª. p. 318

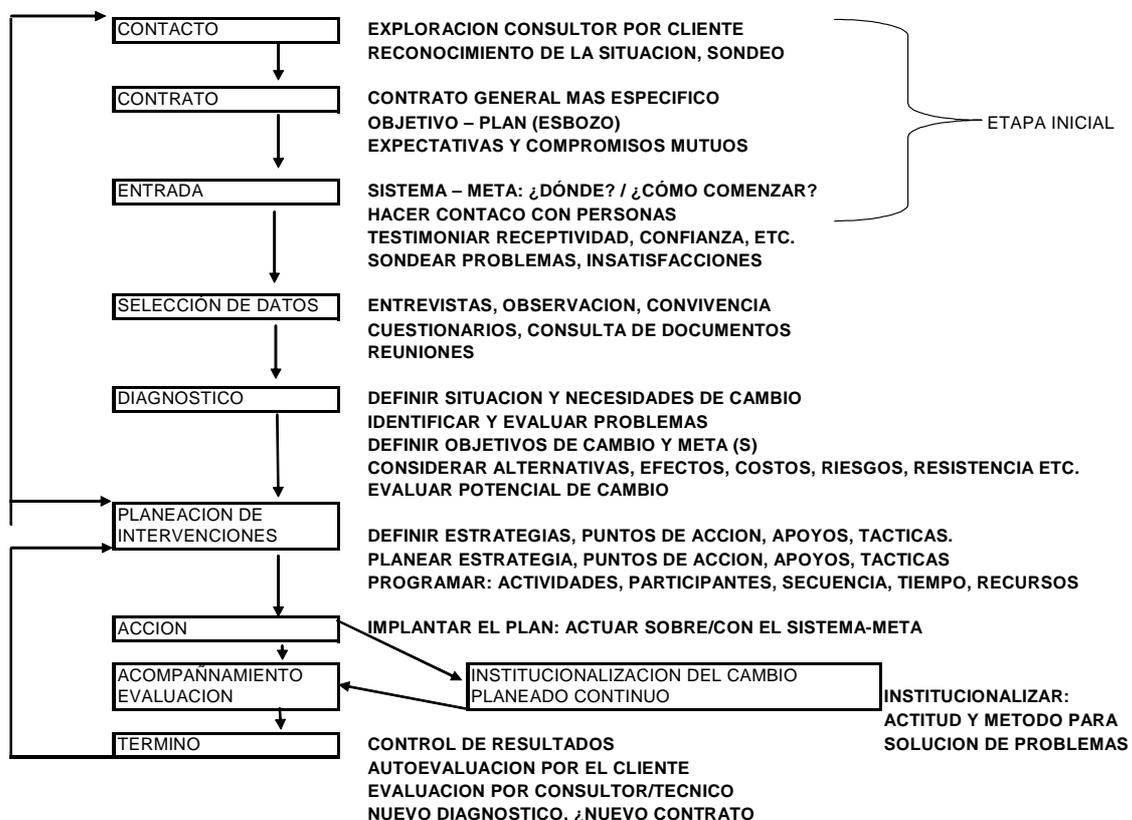
### 1.8.2 Modelo De Faria Mello

Este modelo de cambio planeado se divide, en fases o etapas de consultoría y es un proceso cíclico. Las fases de que se compone son:

- **CONTACTO:** en esta etapa se da el reconocimiento entre el consultor y el cliente. El cliente explicara al consultor que es lo que espera de él, y le proporcionara elementos para saber de que manera puede actuar.
- **CONTRATO:** Una vez establecido el contacto, se llega a un acuerdo de lo que se trabajara y se formaliza el acuerdo.
- **ENTRADA:** El agente externo (consultor), realiza los primeros contactos con la organización, para conocer su situación actual y los puntos en que hay que intervenir.

- **RECOLECCIÓN DE DATOS:** Utilización de instrumentos como entrevistas, cuestionarios, o simple observación y convivencia para obtener información para trabajar en el cambio.
- **DIAGNÓSTICO:** Es la definición de la situación actual y la identificación de problemas y situaciones que deben cambiar. Se fijan los objetivos y metas de cambio.
- **PLANEACIÓN DE LAS INTERVENCIONES:** Se determina de la estrategia a seguir por parte del consultor. Actividades, tiempos, instrumentos, tácticas, etc.
- **ACCIÓN:** La implementación de las medidas que se consideraron en las fases anteriores.
- **EVALUACIÓN:** Analizar los resultados obtenidos para confrontarlos con los objetivos establecidos, a fin de medir el grado de éxito alcanzado y determinar qué factores o influencias explican esos resultados.

**Figura 3. Modelo de cambio de Faria Mello**



## **1.9 Proceso de Desarrollo Organizacional, Consultoría e Intervenciones**

### **1.9.1 Proceso de Desarrollo**

Como pudimos analizar en los modelos mencionados el proceso de D.O. consiste en las acciones tendientes a mejorar procesos existentes en las organizaciones, mediante cambios en la estructura, cultura, comportamiento y formas de comunicación dentro de la organización, estos cambios “están ligados directamente con las exigencias o demandas que la organización intenta satisfacer”.<sup>11</sup>

### **1.9.2 Consultoría:**

Es un servicio de asesoramiento contratado por y proporcionado a organizaciones por personas especialmente capacitadas y calificadas que prestan asistencia, de manera objetiva e independiente, a la organización cliente para poner al descubierto los problemas de gestión, analizarlos, recomendar soluciones a esos problemas y coadyuvar, si se les solicita, en la aplicación de soluciones, y “para que comience constructivamente requiere, que alguien de la empresa o cliente tenga un propósito de mejorar el modo de hacer las cosas”.<sup>12</sup>

Se caracteriza por la imparcialidad del consultor que es visto como agente de cambio, que es un rasgo fundamental de su papel. En este caso hablamos “de un agente externo de cambio, que actúa como facilitador, estimulador o inspirador de comportamientos y actividades que eleven en nivel de eficacia y/o salud de la organización”.<sup>13</sup> Esta independencia significa al mismo tiempo una relación muy compleja con las organizaciones clientes y con las personas que trabajan en ellas.

El consultor no tiene autoridad directa para tomar decisiones y ejecutarlas. Pero esto no debe considerarse una debilidad si el consultor sabe actuar como promotor de cambio y dedicarse a su función, sin por ello dejar de ser independiente. Por consiguiente, debe asegurar la máxima participación del

---

<sup>11</sup> Audirac, Carlos; *ABC del Desarrollo Organizacional*; p.17

<sup>12</sup> González, Adriana; *Aspectos fundamentales del desarrollo organizacional y la consultoría*, p 25

<sup>13</sup> De Faria; *op. Cit.* P. 101

cliente en todo lo que hace de modo que el éxito final se logre en virtud del esfuerzo de ambos.

No se contrata a los consultores para dirigir organizaciones o para tomar decisiones en nombre de directores en problemas. Su papel es actuar como asesores, con responsabilidad por la calidad e integridad de su consejo; los clientes asumen las responsabilidades que resulten de la aceptación de dicho consejo. No solo se trata de dar el consejo adecuado, sino de darlo de manera adecuada y en el momento apropiado. Esta es la cualidad fundamental del consultor. El cliente, por su parte, debe ser capaz de aceptar y utilizar esa ayuda del consultor, “ya que si los clientes no quieren modificar una cosa, no será posible cambio alguno”<sup>14</sup>.

Una persona llega a ser consultor de empresas en el pleno sentido del término después de haber acumulado una masa considerable de conocimientos sobre los diversos problemas y situaciones que afectan a las empresas y adquirido la capacidad necesaria para identificarlos, hallar la información pertinente, analizar y sintetizar, elegir entre posibles soluciones, comunicarse con personas, etc. Ciertamente es que los dirigentes de las empresas también tienen que poseer estas capacidades, lo que podría convertirlos en agentes internos de cambio, es decir, “un elemento del sistema, como el propio cliente, siempre que posea la adecuada preparación teórica y práctica para representar el papel”<sup>15</sup>.

Sería un error suponer que, una vez contratado el consultor, las dificultades desaparecen. La consultoría es un trabajo difícil basado en el análisis de hechos concretos y en la búsqueda de soluciones originales pero factibles. El empeño decidido de la dirección de la empresa en resolver los problemas de ésta y la cooperación entre cliente y consultor son por lo menos tan importantes para el resultado final como la calidad del consejo del consultor.

### **1.9.3 Intervenciones:**

Entenderemos por intervenciones al conjunto de actividades o acciones encaminadas al cambio dentro de una organización y así ayudar a los miembros de la organización a administrar mejor sus procesos y culturas de

---

<sup>14</sup> *ibid*; p. 102

<sup>15</sup> *Op. Cit*, p. 101

sus equipos y su organización. Para realizar una intervención se necesitan los siguientes requisitos:

- Que exista una necesidad de cambio por parte de la organización.
- Que la organización esté involucrada con las acciones de cambio.
- Que exista un cambio real en la cultura de la organización.

Podemos decir que las intervenciones son estrategias de reestructuración, que tienen como objetivo el mejoramiento del desempeño organizacional, para esto es necesario, elaborar un plan, que contenga el problema encontrado, y los cambios deseados, estos incluyen metas, objetivos y resultados, así como las acciones necesarios para su consecución. Hay que dejar en claro que estos programas de cambio no son recetas o trucos de magia, sino que deben ser pensados en función de la organización, sus necesidades y características.

Los tipos de intervención más comunes:

- Intervenciones en procesos humanos: Estas intervenciones están dirigidas fundamentalmente al personal de las organizaciones, así como hacia sus procesos de interacción, tales como comunicación, solución de problemas, liderazgo y dinámicas de grupo.
- Intervenciones tecnoestructurales: Estas intervenciones están orientadas hacia la tecnología y estructuras de las organizaciones para ligarlas con el personal.
- Intervenciones en administración de recursos humanos: Se enfocan principalmente en las relaciones con el personal, como los sistemas de recompensas y planeación y desarrollo de carrera.
- Intervenciones estratégicas y del medio: Están dirigidas hacia la estrategia general de la organización, es decir, cómo utiliza sus recursos para obtener una ventaja competitiva en el medio.

### **1.10 Modernización Administrativa**

Se refiere al conjunto de acciones de las Instituciones Públicas utilizando técnicas, modelos y sistemas administrativos como: servicio profesional de carrera, programas de gestión de calidad y mejora continua, rediseño organizacional, utilización de tecnología de información, comunicación,

evaluación del desempeño en base a indicadores competitivos y desarrollo organizacional, con el fin de introducir cambios, en los procesos de trabajo, actitudes y comportamientos. Esta modernización debe ir más allá de cuestiones jurídicas o eficientistas.

Según Quiroga Leos son tres los procedimientos para llegar a la modernización administrativa:

- implantar programas de experimentación, mediante nuevas estructuras o procedimientos.
- Modificación completa de un órgano o dependencia administrativa.
- Implantar una nueva estructura administrativa, metodología e instrumentos administrativos que haga compatible a la Administración Pública con la evolución de las tareas del Estado.

Estos tres procedimientos son muy similares a las tres etapas del proceso de D.O.: congelar, cambiar, recongelar, y se incluyen elementos ya mencionados en este capítulo como el cambio, el clima organizacional y los procedimientos administrativos. Por lo que el D.O. se hace compatible con la naturaleza de la Administración Pública Municipal.

Este concepto de modernización administrativa llega como una necesidad ante los problemas surgidos por la prestación de servicios públicos de mala calidad y que repercuten en la calidad de vida de la población, de ahí su importancia.

### **Conclusiones del Capítulo:**

Como hemos analizado el Desarrollo Organizacional surge por la necesidad de mejorar el desempeño de una organización, en aspectos como el clima organizacional, las relaciones entre los miembros de la organización, los valores y la cultura. En el apartado 1.1 vimos que el D.O. entra en las teorías del comportamiento de la administración. El comportamiento está vinculado al clima organizacional también mencionada y al cambio organizacional como el aspecto fundamental del D.O. El cambio del D.O. debe ser planeado ya que implica una serie de acciones (intervenciones), además la importancia de la planeación también se relaciona a la resistencia al cambio. Entonces si tiene que haber un cambio, el punto de partida es la situación inicial de una

organización, después las acciones tendientes al cambio, y una vez logrado el cambio hay que re congelar la nueva situación en que se encuentra la organización. Este proceso lo pueden hacer con ayuda de consultores especializados en la materia. Por ultimo la modernización administrativa es como un proceso de D.O. es decir hay una situación de la que se quiere salir es decir una administración ineficiente y hay que llevar a cabo acciones como las mencionadas en el para lograr esa modernización y así mantener la situación hasta que vuelva ser necesario.

## Capítulo 2. Generalidades del Municipio en México.

En este capítulo abordaremos las generalidades del municipio, qué es, como ha evolucionado a través de la historia, cual es son los elementos que lo conforman, como esta organizado, cual es su papel como instancia de gobierno y por ultimo que esfuerzos se han hecho para modernizar su Administración Pública y como se relaciona esto con el Desarrollo Organizacional.

### 2.1 Municipio y su Evolución.

Desde el principio de la historia el hombre busco agruparse buscando formas de vida que le permitieran seguridad y supervivencia. Así dio paso de la vida domada a la vida sedentaria, en la cual debieron fijarse de forma natural y rudimentaria las actividades y funciones que habían de realizar los componentes del grupo.

Los clanes y las tribus, tal vez en forma espontánea, colocaron los fines colectivos por encima de los individuales. Estas formas de vida pudieran considerarse el elemento inicial de un municipio primitivo. Podemos mencionar algunas causas de la formación de los distintos pueblos:

- 1 Agruparse
- 2 Buscar un sitio para establecerse
- 3 Organizarse en las tareas de supervivencia.

La palabra municipio viene del latín *comuna* “que tiene como significado técnico, que designa a un grupo que se ha constituido para administrar intereses colectivos”<sup>1</sup>.

En Francia también hay antecedentes de la importancia de la institución municipal, cuando en el siglo VII los reyes comprendieron las ventajas financieras que podían obtener de la concesión del municipio, pues en este tiempo debido a la inseguridad construían fortalezas para proteger las grandes propiedades de los reyes y señores feudales, “era un periodo conocido como pre-municipal, donde se formaron villas administradas por gente selecta”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Petit-dutailis, Charles Edmond, *Los Municipios Franceses*, p. VI

<sup>2</sup> *op. Cit.* P. X

En este mismo periodo de finales del siglo XVIII, en Estados Unidos después de independizarse de la Gran Bretaña, surge una pugna entre lo regional y lo nacional, pues los estados pequeños exigían no estar completamente supeditado al Estado Nacional, lo cual llevo al Plan de Connecticut donde “nació el bicamarismo propio del sistema federal, en el que una cámara representaba al pueblo y la otra a las entidades”<sup>3</sup>. Además se adopto un sistema de gobierno, en el que había un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos, sin mediación de los poderes locales; y además estos poderes locales conservaban su autonomía y soberanía. Esto es el inicio del federalismo.

En México, el municipio ha estado presente en todas las grandes etapas históricas.

- Época prehispánica: en esta época existieron los calpulli, que eran unidades económicas autosuficientes, capaces de producir bienes necesarios para su subsistencia, lo cual es una característica, aun vigente de todo municipio, además de esto compartían rasgos culturales y religiosos.
- Época colonial: es importante saber que una de las primeras acciones relevantes en esta época fue la fundación en 1519 de la Villa Rica de la Vera Cruz, por Hernán Cortes, y el cual es considerado el primer municipio en la historia de México. Este periodo se divide en dos etapas:
  - La etapa del sistema de Cabildos, que tenían cierta independencia de la metrópoli, esto por el poder de los conquistadores y la poca presencia de las autoridades de la corona. Sin embargo esta autonomía fue reduciéndose a medida que aumentaba el proceso de colonización, sus funciones son similares a la de los municipios modernos y sus ingresos eran vía impuestos y aprovechamientos.
  - La etapa del sistema de intendencias: esta etapa es de carácter centralista y devienen de las reformas borbónicas. Eran

---

<sup>3</sup> Tena Felipe, *Derecho Constitucional comparado*, p. 121

gobernadas por gente nombrada por la corona de manera directa lo que reducía su autonomía, la corona vía un intendente tenía control sobre sus finanzas y actividades.

- Época de la independencia: con la constitución de Cádiz de 1812, el carácter liberar fortaleció a los municipios, además se estableció el aparato municipal moderno, con alcaldes, regidores y síndicos.
- En el México independiente del siglo XIX, el país vive una etapa de anarquía y cambios constantes entre gobiernos centrales y federales. Durante el gobierno de Iturbide, el municipio no fue fortalecido, debido a la situación económica. Cuando cae el imperio se implanta el sistema federal, pero no se reglamento a los municipios, sino hasta 1836 para que en 1847 se sometieran los municipios a los gobernadores, y en 1857 tampoco se reglamento al municipio. La situación de debilidad de los municipios en el siglo XIX se agrava con el porfiriato, donde el control de los municipios era mediante cacicazgos y jefaturas políticas.
- No es sino hasta el constituyente de 1917, que surge la idea del municipio libre, uno de los ideales revolucionarios. Emiliano Zapata fue uno de los precursores del municipio libre. También en el congreso constituyente se destaca la labor de diputados como Heriberto Jara, quien menciona que “los municipios han tenido una libertad casi insignificante”<sup>4</sup> y también Rafael Martínez, uno de los defensores de la autonomía de los municipios, para su desarrollo.
- En la ultima década del siglo pasado hubo intentos de descentralización y fortalecimiento municipal, sobre todo después del sexenio de Carlos Salinas, “pues el Programa Nacional de Solidaridad, sustituyo y vulnero al municipalismo, al manejar el gobierno federal los programas sociales”<sup>5</sup>.
- Ya con Ernesto Zedillo, el municipio empieza una etapa de fortalecimiento y adopta un papel importante en el desarrollo nacional. Retomo, la frase del Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, que dice, “los municipios con mayor libertad serán fuente de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas

---

<sup>4</sup> CEDEMUN, *Historia del Municipio en México*

<sup>5</sup> Olmedo Raúl, “Teoría y Practica de la Descentralización”, en *El Municipio en México*, p.31

serán fuente de mejores gobiernos”, lo que denota la tendencia de descentralización y fortalecimiento de la autonomía municipal.

- Así se llevaron a cabo las reformas de 1999, donde se reconoce al municipio como una instancia de gobierno y ya no más un simple ente administrador de un territorio. Además se destacan los siguientes puntos:
  - Se reconocen competencias exclusivas del municipio.
  - Se reconoce al municipio como ámbito de gobierno.
  - Se protege al municipio de autoridades intermedias.
  - Se crean las leyes estatales en materia municipal
  - Permite la asociación entre municipios de distintas entidades.
  - Se garantiza que la hacienda municipal será ejercida directamente por los ayuntamientos.

Después de este análisis histórico, no será difícil definir, ni reconocer la importancia del municipio como organización y desarrollo del país. Tomamos la siguiente definición:

*“Es la célula básica de la estructura de gobierno y la división territorial; el órgano gubernamental más cercano a los problemas de la comunidad nacional”<sup>6</sup>.*

## **2.2 Características del Municipio.**

El municipio mexicano tiene 3 características básicas:

- Libertad Política: un elemento por el que se peleó tanto en la lucha revolucionaria, después de mucho tiempo de cacicazgos en el porfiriato, se logró de 1917, después de mucho debatir se llegó a la conclusión de que el municipio, “es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada es más natural y respetable que el derecho de los vecinos de cualquier población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común como mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Mejía José, *Problemática y Desarrollo Municipal*, p. 9

<sup>7</sup> Acosta Miguel, “EL Espíritu del Municipio Mexicano”, en *El Municipio en México*, p. 45

- Libertad de Administración: la administración ha sido durante mucho tiempo función básica del municipio, de hecho se ha catalogado al municipio como un ente meramente administrador. esta libertad la ejercen para su mejor organización y acción administrativa, es decir, “ordena, cuando adopta disposiciones, reglamenta por medio de normas, delibera como afrontar los asuntos locales, informa sobre sus acciones, y representa o gestiona frente a los poderes públicos sobre asuntos propios de su pertenencia”<sup>8</sup>. Es una libertad básica para el mejoramiento y modernización de los municipios.
- Libertad jurídica: es la capacidad del municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley. Es un aspecto muy importante para la consolidación de la institución municipal, pues si el municipio no tiene bases legales, sólidas y bien definidas difícilmente lograra su desarrollo, pues, “los factores incidentes sobre la dinámica municipal se encuentran regulados, incorporados o excluidos de los municipios, precisamente en el marco jurídico”<sup>9</sup>. Es decir los municipios necesitan orden en los elementos, que inciden en su desarrollo, por ejemplo, planeación, organización, convenios, personal, servicios, justicia, etc.
- Libertad Financiera: es otra característica importante de los municipios para lograra su desarrollo, y la cual se ha ido fortaleciendo en los últimos años y podemos mencionar tres: federalismo hacendario, que tiene que ver con la coordinación fiscal y distribución de recursos; hacienda pública municipal, ejercida plenamente por los propios ayuntamientos y manejo de finanzas públicas de manera transparente y honesta. Esta libertad, “contribuye a la democratización del equilibrio económico, que permita una mas adecuada redistribución de los recursos y una visión optimista del futuro de la nación”.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Martínez. *op. cit.* P. 150

<sup>9</sup> Guillén Tonatiuh, “El Marco Legal del Municipio en México”, en *El Municipio en México*, 95

<sup>10</sup> Martínez Carlos, “El Municipio en la Orbita de su Precaria Economía”, en *op. Cit.*, p 627

### 2.3 Elementos del Municipio:

Básicamente los elementos del municipio son los mismos que los de un Estado:

- **Territorio:** es fundamental para un municipio, ya que es el espacio físico y geográfico, donde se asienta la población, el subsuelo, el espacio aéreo, la extensión marítima (si la hubiera), y donde puede ejercer sus actividades y funciones con autonomía y soberanía. Los procesos de desarrollo local transcurren en un territorio específico, por lo tanto cuando hablamos de desarrollo local hablamos de desarrollo de un territorio. Pero el territorio es más que un espacio geográfico delimitado, es más que el lugar físico donde se suscitan los hechos que construyen al municipio. El territorio es a la vez condicionante y condicionado por y desde las acciones de los actores y las comunidades. Desde esta visión multidimensional, se concibe el desarrollo de un territorio en relación a cuatro dimensiones básicas:
  - Económica: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza:
  - Social y cultural: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social
  - Ambiental: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
  - Política: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.
- **Población:** es el conjunto de habitantes que pertenecen al municipio. Estos habitantes están más unidos, por rasgos como cultura, educación, religión, actividades, lengua, tradiciones, etc. El aspecto poblacional comprende a la distribución de la población con sus características sociales y culturales desde las más cuantitativas (estratificación social, estructura ocupacional, etc.), como las más cualitativas referidas a la identidad, la historia y el entramado social específico de una región o una localidad. Aquí los recursos son de índole social y se refieren a temas tan diversos como la capacidad de crear innovaciones de diversa

índole como al entramado social y su capacidad de iniciativa de cada región o localidad.

- **Gobierno:** Es el elemento de poder, dirección, realización y control de los fines del Estado así como para detectar necesidades, planificar y organizar actividades que beneficien a la población en todos los aspectos. El gobierno del municipio implica la organización y creación de instituciones propias del municipio, así como sus atribuciones completas para realizar funciones antes reservadas al nivel estatal o federal. Para que el municipio tenga un gobierno propio debe contar con autonomía jurídica, funcional y financiera de esos organismos e instancias tanto político–institucionales como administrativas, e incluye el traspaso integral de actividades y atribuciones de un nivel central de gobierno a otro nivel de menor jerarquía. En el apartado 2.6 retomaremos el tema del municipio como gobierno local.

## **2.4 Administración Pública Municipal**

Esta se puede ver desde dos puntos de vista convergentes:

- Como el conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal tales como la Secretaría del Ayuntamiento, Oficialía Mayor, Tesorería, Direcciones, Jefaturas de Departamento, y demás que autorice el Reglamento de la Administración Pública Municipal
- Como el conjunto de funciones que desempeñan las dependencias anteriores al momento de administrar y prestar los servicios y funciones públicas a la población en general.

La convergencia se da en el objetivo de cumplir y hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como se expresa en su marco jurídico.

Por autoridad municipal, entendemos a los miembros del ayuntamiento, elegidos por medio del voto y que es diferente a un funcionario, pues este último, es nombrado por la autoridad y no electo popularmente, y este si puede variar mucho de un municipio a otro. Podemos distinguir una estructura de la Administración Pública de un municipio:

- Ayuntamiento: proviene del latín *jungere* que significa unión. Es un cuerpo colegiado con facultades de decisión, electo popularmente, integrado por las autoridades municipales. Tiene como funciones:
  - Legislar y reglamentar disposiciones propias del municipio, como los Bandos de Policía y Buen Gobierno, la iniciativa de Ley de Ingresos y los Programas de Desarrollo Urbano.
  - Regular la prestación de servicios públicos.
  - Vigilar el cumplimiento de las disposiciones vigentes.
  - Administración de la Hacienda Pública Municipal.
  - Celebrar convenios con otras instancias de gobierno para la prestación de servicios públicos.
  - Promover la Participación Ciudadana.

Los Ayuntamientos son los órganos de gobierno, administración y representación de los municipios, son personas de derecho público.

En el proceso de descentralización de la Administración Pública, los municipios representan la instancia gubernamental más cercana a los problemas de la comunidad, por lo que los Ayuntamientos constituyen los cauces de participación del ciudadano en aquellos asuntos públicos de su interés más inmediato.

- Cabildo: es un cuerpo colegiado, que delibera y discute los asuntos de la vida local, para tomar decisiones. Lleva a cabo reuniones que se conocen como sesiones de cabildo, pueden ser públicas o privadas y se efectúan en una sala de cabildos. entre sus funciones podemos señalar como la las importante a la expedición de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas aplicables al municipio.
- Presidente municipal: es el órgano ejecutivo encargado de dirigir y representar política, jurídica y administrativamente al municipio, así como de cumplir con las disposiciones del ayuntamiento. su periodo de gobierno es de 3 años y no puede ser reelecto en el siguiente periodo. sus atribuciones son:
  - Difundir la legislación aprobada por el ayuntamiento.
  - Cumplir y hacer cumplir las disposiciones federales, estatales y municipales.
  - Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias del cabildo.

- Proponer al ayuntamiento a candidatos para ocupar puestos públicos.
- Vigilar los ingresos municipales y su uso.
- Promover la participación ciudadana.
- Síndicos: Es el encargado de atender asuntos jurídicos y de controlar la hacienda municipal. es una figura que existe desde la época colonial.
- Regidores: Son órganos que administran las distintas ramas del municipio, como servicios públicos, seguridad, mercados, rastros, espectáculos y pueden suplir al presidente municipal.

## **2.5 Funciones Básicas del Municipio:**

- Obras Públicas: son tareas encaminadas a la planificación, programación, ejecución, mantenimiento y vigilancia de obras a cargo del municipio
- Servicios Públicos: el municipio se ha caracterizado por ser un prestador de servicios y más si tomamos en cuenta que es el órgano gubernamental más cercano a los problemas de la comunidad. Los principales servicios que otorga el municipio son: planeación, dirección, organización y control de servicios como agua potable, alcantarillado, alumbrado, limpia, mercados, panteones, rastro, calles, parques, seguridad y tránsito. los servicios públicos municipales tienen las siguientes características.
  - Satisfacen Necesidades Públicas
  - Pueden ser realizados por el Estado o particulares.
  - Están regulados por el derecho público.

Los Servicios Públicos Municipales pueden clasificarse de la siguiente forma:

- Esenciales y Secundarios: en el primer grupo, electricidad, agua, drenaje y seguridad. en el segundo grupo, rastros, teléfonos, etc.
- Obligatorios: creados por motivos de interés general o bienestar común.
- Facultativos: Creados por conveniencia de la población.
- Exclusivos: son prestados únicamente por el gobierno, como la seguridad.

- Concurrentes: pueden ser prestados por el gobierno y agentes particulares como panteones.
- Generales: tiene acceso a estos todos los individuos, por ejemplo el alumbrado.
- Especiales: son solo para personas con ciertas características para tener derecho a estos, como programas de atención a la pobreza o a adultos mayores.
- Seguridad Pública: es un servicio prestado por todos los municipios en el país, por medio de la Dirección de Seguridad Pública Municipal. sus funciones son obviamente servir y auxiliar a la comunidad, sistema de prevención de delitos.
- Funciones de Auxilio: son de auxilio a las instancias federal y local como el registro de electores, servicio militar y el registro civil
- Programación y Planeación: son actividades encaminadas a programar, presupuestar y canalizar solicitudes de obras públicas y servicios.

## **2.6 El Municipio como Gobierno Local:**

El municipio es una forma de descentralización, y para esto debe gozar de autonomía. Benjamín Constant, señalaba la necesidad del municipio, la autonomía y descentralización, pues señala, que “donde se destruye la vida local, se forma un pequeño estado en el centro, se aglomeran todos los intereses en la capital y se dan cita en ella todas las ambiciones:”<sup>11</sup>

Es decir sin un municipio autónomo no hay desarrollo de un país entero, este autor también denota la idea del municipio como la base de la organización política y administrativa de un Estado, así como de su desarrollo.

Es necesario que el municipio mexicano se asuma como una verdadera instancia de gobierno no subordinada ni acotada, ni debilitada ni dependiente, sino como una instancia fuerte, capaz, y que responda a las demandas sociales.

---

<sup>11</sup> Constant Benjamín, *Principios de Política*, p. 169

Se necesita, el fortalecimiento del federalismo y de la descentralización. Un federalismo capaz de coordinar, ordenar y desarrollar, a la autoridad, responsabilidades y recursos, consolidándose con la descentralización existiendo e imperando un equilibrio entre los gobierno federal y estatal con el municipal. Llegar a acuerdos y consensos de objetivos y propósitos eliminando, desigualdades entre municipios, fomentando con esto oportunidades de desarrollo, es decir que estas reformas, “se traduzcan en mayor poder de toma de decisiones y en una posibilidad de manejo de recursos, elevando el nivel de vida de los municipios.”<sup>12</sup>

Para lograr el fortalecimiento de los municipios como instancia de gobierno es necesaria una redistribución de funciones y competencias, es decir una modificación de las relaciones intergubernamentales, promoviendo la cultura de la gestión compartida, intercomunicada y co-responsable, convirtiendo los criterios de autonomía y soberanía del ayuntamiento, en otros de autonomía política circunscrita a la conducción de sus grandes líneas de acción y estrategias de gobierno interior en donde, en donde los atributos de la autonomía se compartan y la gestión gubernamental se haga interdependiente. Y esta autonomía debe de complementarse con esfuerzo de modernización administrativa por parte de los municipios.

## **2.7 Esfuerzos para la Modernización Administrativa en Municipios.**

Los esfuerzos para modernizar (no solo administrativamente) a los municipios han sido primeramente mediante reformas jurídicas como las ya mencionadas de 1999. Otros esfuerzos (la mayoría de ellos desde el gobierno federal), han sido la creación del Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), hoy INAFED, (instituto nacional para el federalismo y desarrollo municipal), que es un organismo que tiene por objetivo consolidar el federalismo y modernizar a los municipios en aspectos como servicios públicos, desarrollo sustentable, desarrollo regional, asociacionismo, y por supuesto administrativamente.

---

<sup>12</sup> Martínez, Pedro, *El Fortalecimiento del Municipio Como Institución Receptora de la Descentralización\**

En el caso de este trabajo nos interesa los aspectos de modernización administrativa, al respecto el INAFED, tiene las siguientes opciones:

- Guías de Organización y Buen Gobierno, como guía de organización de la Administración Pública Municipal, guías de manejo de hacienda pública, guías de entrega de ayuntamientos, guías de para la prestación de servicios públicos, guías para la profesionalización y desarrollo del personal público, guías de aspectos ecológicos, guías de manejo de transferencias, guías de buen gobierno.
- Marco jurídico, incluye la legislación que abarca la acción municipal, desde la constitución federal, leyes y reglamentos estatales y los reglamentos y bandos municipales.
- Catálogo de programas federales de apoyo al desarrollo municipal, entre los que podemos relacionar con esta investigación (tienen que ver con cuestiones de modernización administrativa) son:
  - Municipio administrado con responsabilidad y calidad
  - Municipio con sistema profesional de servidores públicos
  - Municipio fiscalmente responsable
  - Municipio tecnificado y con Internet
  - Municipio transparente
  - Municipio con finanzas sanas
  - También existen institutos como el Instituto Nacional de Administración Pública o institutos de Administración Pública estatales que dan apoyo a la modernización administrativa municipal:
- Programa Agenda Desde lo Local: Es un programa y una metodología, desarrollada por la Secretaría de Gobernación a través del INAFED, para lograr un diagnóstico adecuado de las condiciones de los municipios y sus gobiernos, y en ese sentido, enfocar los programas y acciones de los tres órdenes de gobierno, impulsando condiciones de equidad entre los municipios mexicanos para alcanzar un desarrollo integral en los mismos. Desde lo Local se constituye en una agenda porque presenta una lista de rubros en materia de políticas y servicios públicos, con su respectiva escala de medición, que todos los municipios “no pueden dejar de hacer o tener”. Su objetivo es aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones

mínimas, que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno de forma más eficiente y transparente. De esta manera, la descentralización se traduce en una mejor atención a las necesidades de cada localidad y de sus ciudadanos. Entre sus indicadores se encuentran que existan municipios administrados con responsabilidad y calidad, aquí es donde podríamos vincular al desarrollo organizacional.

- Las experiencias elaboradas por los propios municipios las abordaremos en el siguiente capítulo

### **Conclusiones del Capítulo**

Como vimos en este capítulo la importancia del municipio radica en ser la instancia de gobierno mas cercana a la población, la primera proveedora de servicios públicos y la primera donde convergen los procesos sociales.

Podemos decir que el municipio ha padecido los vaivenes políticos de la historia de México y es hasta hace poco tiempo que se le ha dado la importancia que tiene. Esto ha sido poco, por lo menos en el papel se le reconoce como instancia de gobierno, aunque en la práctica aun queda vulnerada su autonomía, por ejemplo en la cuestión financiera.

En relación con el tema central de la Tesis, los municipios pueden tener toda la autonomía y participación que se les pueda dar (en el papel y en la práctica), sin embargo ellos tienen que poner de su parte para mejorar su desempeño. ¿A que nos referimos a poner de su parte? Nos referimos a organizarse y desempeñarse de una forma eficiente, transparente, y capaz de asumir las funciones y atribuciones que poco a poco ha ido ganando, y no depender más de actores ajenos a su realidad. Una Administración Pública eficaz es condición sine qua non para satisfacer las necesidades de su población y asumir plenamente sus funciones y atribuciones conferidas. El entorno actual y la problemática que a nivel nacional se vive provoca mayores exigencias a la Administración Pública Municipal a fin de lograr mayor eficiencia en su accionar público, que se traduzca en el cumplimiento de sus metas y así evitar que los proyectos administrativos se fracturen, se cancelen los proyectos de continuidad en las políticas públicas y generen una visión de largo plazo como fundamento del desarrollo nacional

### **Capítulo 3. Papel del Desarrollo Organizacional en México.**

En este capítulo abordaremos en el apartado 3.1 como se ha desarrollado en México el desarrollo organizacional primeramente en el sector privado que es donde surge. Después en el 3.2 que factores han motivado a la aplicación de D.O. en México y posteriormente en el apartado 3.3 que experiencias ha habido en la Administración Pública.

#### **3.1 Antecedentes**

Al igual que la administración como ciencia, el desarrollo organizacional surge de las necesidades de las empresas originadas por los cambios sociales, económicos, y políticos, a fin de mejorar su desempeño.

En México el D.O podemos considerarlo como una disciplina reciente, pues sus primeros antecedentes se remontan a la década de los años 70's, y fue precisamente desarrollado por grandes empresas de Monterrey, como son Vitro e Hylsa, ejemplo que siguieron como Fundidora Monterrey y Cervecería Modelo.

Estas empresas tenían estructuras y procesos de mucho tiempo atrás, lo cual las tenía rezagadas, en un momento en que se iniciaba la apertura comercial y el proceso de globalización, por lo que era necesario un cambio.

Sin embargo; el proceso no fue rápido ni sencillo. Al importar técnicas o conocimientos de otros países con otras culturas, existió una resistencia al cambio y conflictos. Se hizo un estudio (realizado por los investigadores Kreacic y March) a 36 empresas de diferentes ramas, en la que se analizó su estructura organizacional, y los problemas que tenían en ese momento. Los resultados poco alentadores fueron los siguientes:

- Ausencia de instrumentos de planeación.
- No existían políticas, misión, visión u objetivos claros.
- No había un diagnóstico de donde estaba situada la empresa.
- No se sabía realmente a donde iba.
- También se descubrió poca capacidad en sus directivos, así como deficiencias en su liderazgo.
- La falta de motivación de los empleados también fue un problema descubierto.

Con los resultados arrojados en este estudio, se concluye que en este país se necesitaba mejoramiento de las organizaciones, con una herramienta como el Desarrollo Organizacional.

### **3.1.1 Principales acontecimientos en México en materia de Desarrollo Organizacional:**

Rafael Guizar Montufar en su libro *Desarrollo Organizacional* (2004), hace el siguiente recuento de experiencias de D.O. en empresas mexicanas.

- 1967-1968: En el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Inician con seminarios de Administración de Personal, tanto en el área profesional como en la de graduados, acerca de la existencia del Desarrollo Organizacional.
- 1969-1970: En las Empresas Vitro y Hylsa de Monterrey Nuevo León, surge la se analiza la implantación de las primeras gerencias en el área de Desarrollo Organizacional.
- Surge la 1ª. Colección de libros de Desarrollo Organizacional. Además se inician asociaciones de Desarrollo Organizacional, se emplean como herramientas de cambio los grupos T y formación de equipos.
- 1971-1972: Se inscriben los primeros mexicanos en el NTL (National Training Laboratories) de Estados Unidos.
- 1973-1974: Se aplica de manera directa el Desarrollo Organizacional. en varias empresas: Cydsa, Fundidora de Monterrey, Cervecería Cuauhtemoc, Hylsa y en el Instituto de Estudios superiores (ITSM) de Monterrey.
- 1975-1976: El Desarrollo Organizacional. cobra auge en las Universidades y Empresas como. La Universidad de Monterrey (UDEM) inicia la Maestría en Desarrollo Organizacional. con profesores de Culver City California. Se utilizan como herramientas de cambio Círculos de Calidad.
- 1977: La empresa Visa de Monterrey, implanta la Gerencia de Desarrollo Organizacional.

- 1982 a la fecha: Se celebra con éxito un Congreso Anual Internacional de Desarrollo Organizacional.

### **3.2 Factores que han motivado la utilización del Desarrollo Organizacional en México:**

Es importante analizar la influencia del medio ambiente externo e interno en las organizaciones. Lo más complejo agitado y cambiante es el medio, que es el que más gravita con sus impactos en las actitudes humanas, las estructuras organizacionales y los procesos, “todas las organizaciones, grandes y pequeñas, para su sobrevivencia, deben prestar atención a su entorno cuando formulan o establecen políticas y estrategias”<sup>1</sup>.

En él se dan ciertas expresiones que, analizadas con criterio metódico, muestran complejas situaciones donde se mezclan elementos económicos, sociales, jurídicos, morales, éticos, políticos, religiosos y culturales. Todo ello gravita en el medio ambiente interno y se proyecta en el externo, derivando en factores que envuelven acciones y reacciones que pueden resultar inesperadas. El objetivo es, presentar una visión de las interconexiones entre medio ambiente y cambios organizacionales. La influencia que tiene y puede tener el medio ambiente en la organización, la forma en que afecta su comportamiento y en general las implicaciones que se pueden pronosticar como conclusiones de su análisis, hacen posible identificar posibles oportunidades y amenazas para el desarrollo de la organización.

Analicemos a grandes rasgos los factores que pueden afectar a una organización:

**Políticos:** en México se han dado situaciones políticas que han afectado el contexto nacional. Durante la mayor parte del siglo XX, el entorno político de México fue dominado por la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, lo que trajo consigo cierta calma que permitió el desarrollo y consolidación de organizaciones. A partir de 1988 la situación política de México se volvió

---

<sup>1</sup> MEJÍA LIRA, José; “La Administración Pública: entre la improvisación, la previsión y el arreglo”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 56; p 3

cambiante, empezó una época de declive del sistema hegemónico, hubo una mayor pluralidad, y al mismo tiempo inestabilidad y crisis.

Las organizaciones tienen que adaptarse a estos cambios, a fin de no quedar afuera del contexto. Ahora se vive un clima de incertidumbre e ingobernabilidad que tienen un impacto directo en las organizaciones, lo que se debe ver como una amenaza pero al mismo tiempo como una oportunidad de fortalecimiento, con herramientas como el desarrollo organizacional, no como una herramienta mecánica, sino como un elemento multidisciplinario que considere todos los aspectos que inciden en una organización a fin de contribuir de una manera integral al mejoramiento organizacional.

**Económicos:** a partir del cambio de modelo económico que inicia en 1982, con la transición de una economía estatista y cerrada a una economía de libre mercado insertada en el neoliberalismo y procesos de globalización, las organizaciones han tenido que estar acordes a estos cambios a fin de no quedarse fuera del proceso económico, que es cada vez más competitivo y exige organizaciones mejor preparadas, competitivas y capaces de soportar los cambios en la economía que son rápidos y en ocasiones imprevisibles (devaluaciones, caída en bolsas de valores, caída de precios de petróleo).

**Sociales:** la sociedad mexicana ha estado en constante cambio, lo cual se ha manifestado mayormente desde finales del siglo pasado, y que ha estado muy ligado a los dos factores antes mencionados: mayores espacios de participación política, pluralidad, heterogeneidad regional; pero también un deterioro económico, precarización del nivel de vida y problemas como desempleo, aumento poblaciones, inseguridad y desconfianza a la autoridad, son elementos que forman parte del entorno social mexicano.

**Culturales:** La cultura nacional describe las creencias que son ampliamente compartidas por los miembros de una nación o Estado que resultan evidentes para diferenciarse en sus valores y actitudes respecto de otros. La sociedad mexicana, da mucha importancia a su cultura, creencias y valores, lo que da forma a su propia cultura organizacional. Hablamos de elementos como días religiosos, cívicos, costumbres milenarias, formas de ser frente a situaciones determinadas; hasta otro tipo de elementos como ciertas mañas, vicios o

costumbres que por su cotidianeidad han pasado (sin ser esto correcto), a formar parte de la cultura mexicana. Las organizaciones del tipo que sean, son un reflejo de lo anterior. En una organización se dan ciertos comportamientos y costumbres resultado de la cultura y los valores mexicanos. El Desarrollo Organizacional, debe tomar en cuenta estos aspectos, no solo cuestiones técnicas y administrativas, en ocasiones el aspecto cultural puede tener mayor preponderancia que lo que piensa y puede ser un elemento para llegar a un cambio.

**Tecnológicos:** la globalización ha sido impulsada en gran parte por las nuevas tecnologías, medios de comunicación y avance en materia de informática y electrónica. Ha traído consigo nuevas formas de hacer las cosas, facilitando por un lado los trabajos, por medio de la automatización, contribuyendo a la competitividad de las organizaciones; por otro lado la automatización de procesos ha traído consigo una menor necesidad de mano obra y personal. Este punto es fundamental, porque se relaciona con el cambio organizacional, y su resistencia, debido al temor de sus integrantes de perder su trabajo, lo cual es más que justificado. El D.O. deberá lidiar entre, si el cambio que proponga favorezca al elemento humano, o privilegie la tecnología en búsqueda de mayor eficiencia y productividad. Aunque lo ideal sería un equilibrio entre todas las partes, ya que las organizaciones como sistemas abiertos, tienen partes que interactúan unas con otras y todas son importantes para lograr su objetivo.

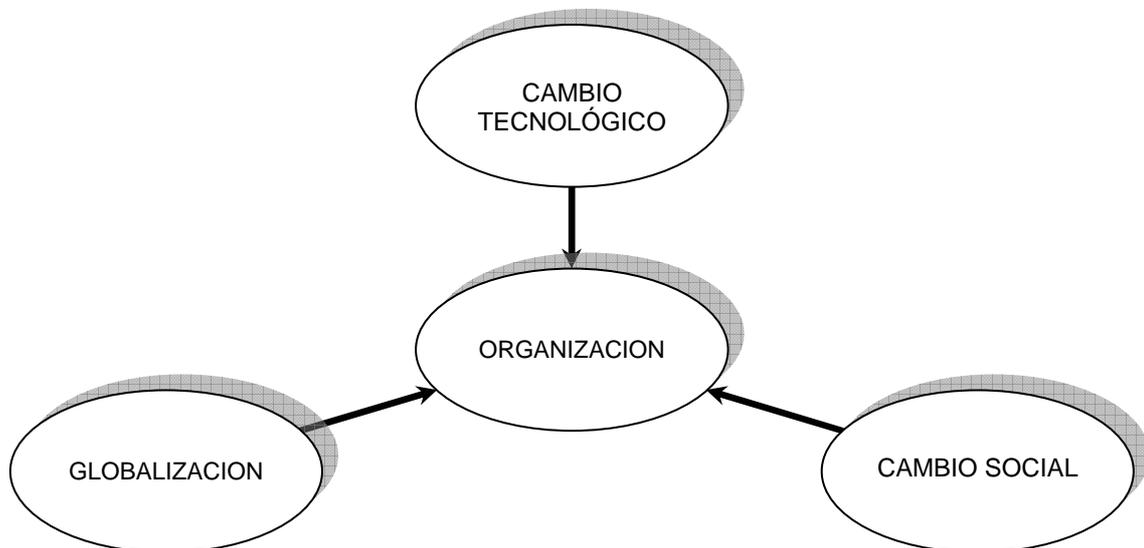
Como vemos en estos elementos del entorno organizacional una constante es el cambio. México ha cambiado considerablemente y con el sus organizaciones, que se adaptan o desaparecen y quedan fuera del juego. Las organizaciones mexicanas deben buscar un equilibrio con su entorno a través de procesos de adaptación que permitan la viabilidad de su existencia. El D.O. debe convertirse en ese elemento que ayude a las organizaciones a su transición no de manera temporal, sino de forma constante, motivando “la administración del cambio, comenzando con el análisis de fuerzas exógenas (como las explicadas anteriormente) y las fuerzas endógenas (como dediciones

y actividades internas, procesos, exigencias de empleados, etc.), que crean la necesidad de cambio en la organización.”.<sup>2</sup>

Todo esto a fin, de mejorar el desempeño de las organizaciones mexicanas, siendo el Desarrollo Organizacional el enlace entre la organización y la estrategia organizacional, con el fin de tener la capacidad de enfrentarse a escenarios cotidianos o aquellos que son impredecibles. Mediante el Desarrollo Organizacional podemos establecer los medios para enfrentar positivamente el panorama que se viene y el que no se ve venir. Finalmente el Desarrollo Organizacional, es quien pone en contacto el pasado de la organización con el futuro, sosteniendo el equilibrio de la organización mientras esta transita hacia nuevas y mejores formas de organización (estructura estática) y desempeño.

Es el elemento con la cual la organización enfrenta a los escenarios futuros y le permite que cualquiera que sea la circunstancia existan procesos de aprendizaje generativo y una estructura flexible para asimilar el cambio y capitalizar oportunidades para catapultar a la organización hacia el crecimiento y competitividad.

**Figura 4.** Factores de Cambio



**Fuente:** Elaboración Propia

---

<sup>2</sup> Chiavenato, *op cit*; p.323

### 3.3 En el sector público.

El Desarrollo organizacional, fue una herramienta pensada en organizaciones del sector privado, sus teóricos han sido asesores a empresas privadas. Y realmente muy pocas experiencias se tienen sobre la aplicación del D.O. o alguna otra herramienta de cambio organizacional en la Administración Pública Municipal.

Una explicación podría ser que al ser el D.O. una aportación de la administración privada, sea considerada como exclusiva para este tipo de organización. Actualmente muchas técnicas de administración privada se han ido incorporando a la Administración Pública, algunas con mas éxito que otras. También es notorio que en el sector público la resistencia al cambio es mayor que en el sector privado. Esto podemos atribuirlo a factores como la cultura organizacional en el servicio público mexicano caracterizada por, la carencia de una meritocracia autentica, nepotismo, influyentismo, discrecionalidad, compadrazgo y ese sistema de “padrinazgos y palancas”, como un modo de ingresar a trabajar al sector público.

El sector público se ha visto como un botín, en el que se pareciera no querer cambios de ningún tipo, es decir “hay una falta de volunta política, para impulsar estos procesos, así como limitaciones, técnicas, metodológicas y de personal: modelos programas, técnicas, manuales, guías y personal especializado”<sup>3</sup>.

Sin embargo son mas las razones para iniciar el cambio en las organizaciones de la Administración Pública Municipal, tomando en cuenta el momento histórico que vivimos caracterizado por problemas, desafíos, amenazas, y oportunidades, factores para los cuales la Administración Pública Municipal deberá ser capaz de enfrentarse, prevenirse y adaptarse.

Entre las razones de cambio tenemos:

- Cambios demográficos.
- La globalización económica y la crisis económica.
- Cambio tecnológico
- Una sociedad más activa y pendiente de los asuntos públicos.
- La ineficiencia organizacional.

---

<sup>3</sup> Chiavenato, *op cit*; p.323

- Problemática social, política y económica.
- Limitaciones presupuestales, que la obligan a actuar con eficiencia y eficacia.

En México en los últimos años se ha hablado de la reforma del Estado, en búsqueda de mejorar el desempeño de la Administración Pública incluida la Municipal. El objetivo de esta multicitada reforma es “introducir formas innovadoras de organización, nuevos modelos de gestión que mejoren las estructuras, métodos y sistemas que optimicen recursos y respondan con eficacia y prontitud a las demandas sociales”<sup>4</sup>.

En este trabajo buscando alternativas que mejoran el desempeño de las organizaciones públicas, específicamente municipales, se plantea al desarrollo organizacional como una herramienta que propicie el cambio organizacional, a fin de que una organización pública se haga más eficiente y eficaz en su desempeño y esto se vea reflejado en la satisfacción ciudadana. Como se dijo en el capítulo 1 el D.O. es una herramienta surgida en la administración de empresas, y también mencionamos que fue pensado para organizaciones privadas, pero puede ser útil si se toma en cuenta la naturaleza propia del sector público. Aquí se busca el bienestar de una colectividad, no de unos cuantos; se sirve a ciudadanos no a clientes; estos ciudadanos pagan impuestos, no cuotas; los rige un marco jurídico diferente; y principalmente la administración privada busca el lucro, mientras la Administración Pública busca el mejoramiento social.

En la siguiente tabla se esquematiza las acciones de gobiernos locales por mejorar su desempeño organizacional:

---

<sup>4</sup> Mejía, *op. Cit*; p 12

**Cuadro 1:** Algunas experiencias de cambio organizacional en la Administración Pública Municipal:

ENTIDAD	AREA	PROBLEMÁTICA	SOLUCION	ACCION	EFECTO
municipio de Aguascalientes	dirección de limpia	cambios políticos, personal poco calificado y limitación de recursos	buscar la certificación ISO 9000 en sus servicios	diagnostico del área, documentación de procesos, capacitación de personal implantación de procesos, auditorias y programa de mejora continua	mejor la organización y tiempos de recolección, se termino el relleno sanitario de la ciudad el cual obtuvo la ISO 14000 se implantaron programas de desarrollo de personal
municipio de Zapopan	Licencias	inconformidad ciudadana por la lentitud, costo y complejidad de la emisión de las licencias, poca poca motivación del personal reflejada en la mala atención a los usuarios	reingeniería	identificar proceso y priorizarlos realización de flujo gramas capacitación del personal mejorar equipo de computo	eliminación de procesos reducción de tiempos y mejoras en la atención del personal mejoras en la atención
estado de Guanajuato	sistema integral de hacienda pública	fragmentación de los departamentos de área, poca comunicación entre departamentos, duplicación de funciones y tramites costosos y excesivos	reingeniería	implantación de procesos ERP y SAP, redefinición de la estructura organizacional simplificación de procesos.	eliminación de procesos duplicados mejoro la comunicación e interacción entre los departamentos del área, reducción de tiempos y costos en los procesos y mejora de la percepción por parte de la ciudadanía.
estado de Veracruz	administración pública	excesivo gasto corriente (66% del presupuesto), practicas administrativas obsoletas, resistencia al cambio y estructura organizacional inadecuada obsoletas	reingeniería	simplificación de la estructura admva, simplificación de procesos, eliminar duplicidad de funciones, programa oficina sin papel y adquisición de tecnología	mayor credibilidad ciudadana, tramites y procesos mas sencillos, menor gasto corriente, mejor desempeño del personal

ENTIDAD	AREA	PROBLEMÁTICA	SOLUCION	ACCION	EFECTO
municipio de León	dirección de servicios públicos	problemas políticos por el cambio de partido en el poder, incertidumbre del personal, resistencia al cambio, falta de archivos e información, poca credibilidad de la sociedad	desarrollo organizacional	las acciones del D.O., diagnósticos, reuniones de confrontación, creación de la misión de la administración pública municipal, ajuste tecno estructural, reducir duplicidad de funciones y eliminar procesos innecesarios, fomentar el trabajo en equipo para eliminar conflictos y crear un entorno cooperativo	-mejorar la imagen del gobierno con la sociedad, acercamientos entre el gobierno y sociedad, mejora el clima de trabajo, se fomento el desarrollo de los trabajadores, mejoraron las finanzas, mejoro la atención al público
Secretaria de Economía	Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto	Falta de control sobre los grandes volúmenes de información, no existía una clara definición de responsabilidades personal poco productivo y comprometido	implementación de la norma ISO 9001:2000	Asesoría de una consultaría externa especializada, desarrollo de sistemas informáticos, capacitación de personal, definición de procesos.	incremento de la productividad, mejores servicios a los usuarios, obtener el certificado ISO 9000, y transparencia en las cuentas y presupuesto.

**Fuente:** Elaboración propia, con información de *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Varios números

Actualmente hay muchas organizaciones (incluidos municipios), las cuales no están tomando en cuenta los cambios en el entorno y no están adquiriendo una actitud flexible, dispuesta al cambio, por lo que es necesario que empiecen por cambiar su manera de afrontar los retos del mundo moderno, modificando formas las formas de trabajar.

Para esto es necesario que tengan en cuenta el entorno en que se desenvuelven, las nuevas tendencias mundiales, y tratar de ir al parejo de ellas, evitando ser rebasadas, aplicando la máxima de pensar global, actuar local. Los recursos humanos de las organizaciones, son los más importantes ya que en ellos está la capacidad de cambio. Si el elemento humano no está de acuerdo con el cambio y muestra una fuerte resistencia al cambio, será muy difícil que logremos el cambio. Por el contrario, si están plenamente comprometidos con la organización, y están convencidos de que el cambio será benéfico para ambos, entonces el cambio se puede dar por hecho.

Nos damos cuenta cómo en las organizaciones (públicas y privadas) el principal problema es la resistencia al cambio (mencionada en el capítulo 1), ya que la cultura de nosotros los mexicanos influye de manera importante, porque estamos acostumbrados a ser muy tradicionalistas, y en ocasiones se ve al cambio como una gran amenaza y creemos que se vamos a perder estabilidad o seguridad si aceptamos los cambios,

En este sentido las técnicas de D.O. pueden ser una herramienta para lograr un cambio positivo. En estos tiempos de inestabilidad e incertidumbre, las organizaciones no pueden quedarse estáticas, estancadas, sino que deben adaptarse y estar siempre abiertas y dispuestas a los cambios.

Hace algunos años Kreacic y March después de hacer una investigación(mencionada en el primer apartado de este capítulo) para evaluar la posibilidad de implantar un programa de desarrollo organizacional en México, afirmaron que la cultura mexicana del trabajo no es compatible con los principios y postulados del desarrollo organizacional, y encontraron que el principal obstáculo en México para el D.O. es la cultura, además de serios obstáculos que impiden que el cambio cultural se realice, también representan grandes barreras estructurales para acelerar los procesos del desarrollo

regional y nacional”<sup>5</sup>. Sin embargo, “la cultura no es inamovible, sino dinámica y cambiante, por lo que se puede evolucionar, y será mas dinámica en la medida en que las condiciones del entorno impongan la necesidad del cambio como sucede actualmente en México”<sup>6</sup>

Como se mencionó al inicio de este capítulo ha habido experiencias exitosas del desarrollo organizacional en grandes empresas y una en la Administración Pública Municipal, que han demostrado que si es posible el desarrollo organizacional en México. Además de la cultura mexicana, otra causa del fracaso de experiencias del desarrollo organizacional en México, es que ha sido tomado como una moda o como una receta mágica o han sido vistos con apatía por parte de los responsables de implementarlos, y “mientras estos no se preocupen por el bienestar y desarrollo de sus colaboradores, mientras solo se interesen por las utilidades a corto plazo, mientras prefieran la improvisación a la planeación mientras creen que existan varitas mágicas que funcionaran sin necesidad de esfuerzo y compromiso”<sup>7</sup>

En el sector público además de la actitud anterior, muchas de las acciones del gobierno pueden ser detenidas o tener resultados negativos por cuestiones políticas y electorales, programas mal elaborados, falta de una cultura de la planeación, improvisados o de mala calidad que repercuten en el desempeño y en el ciudadano que recibe los servicios públicos.

Por esto, “en muchas ocasiones se afirma la existencia de una incapacidad administrativa de los gobiernos municipales para satisfacer las acciones y actividades para ser un agente del desarrollo local”.<sup>8</sup> Aunque esto es en parte muy cierto, también es cierto que existen experiencias exitosas de cómo las administraciones municipales buscan resarcir sus fallas, de las cuales hablaremos mas en el capítulo cuatro.

La aplicación de programas de desarrollo organizacional en México, ha sido un reto para quien lo ha puesto en marcha, y en muchas ocasiones han tenido resultados exitosos, como vimos en la Tabla 1, lo cual no ha sido fácil.

---

<sup>5</sup> Vargas, José; *La culturocracia organizacional en México( tercera parte)*; p. 33  
<[www.ujat.mx/publicaciones/hitos/ediciones/20/original\\_culturocracia.pdf](http://www.ujat.mx/publicaciones/hitos/ediciones/20/original_culturocracia.pdf)> [Consulta: 10 de Noviembre de 2007]

<sup>6</sup> Guizar; *op. Cit*, p. 31

<sup>7</sup> *Op. Cit.*

<sup>8</sup> Mejia; *op. Cit.* p. 16

## **Conclusiones del Capítulo:**

En este capítulo nos dimos cuenta que son pocas las experiencias de cambio organizacional y en específico de la utilización del D.O, se han dado mayormente en el sector privado (3.1) y que en la Administración Pública (ya sea federal, estatal o municipal) la utilización del D.O. se ha dado en menos medida, sin embargo de todos estos podemos retomar elementos importantes.

- Son esfuerzos por mejorar el desempeño interno de la organización.
- Un factor importante es la imagen que se tiene frente a la ciudadanía, algunos les llaman clientes, pero por ser Administración Pública le llamaremos ciudadano.
- Utilización de tecnología como un medio para mejorar el desempeño de la organizacional y propiciar el cambio en la organización.
- Buscar apoyo de consultorías especializadas externas.
- La problemática es común: estructuras organizacionales obsoletas, ineficientes, lentitud en el desempeño del servicio, insatisfacción ciudadana, clima organizacional inadecuado y limitación de recursos.
- En todas las soluciones, el factor humano es fundamental para el mejoramiento organizacional, se proponen acciones de capacitación y de manejo de grupos buscando mejorar las relaciones entre los miembros del grupo y con esto el clima organizacional.

## **Capítulo 4. Consideraciones para la aplicación de un Programa de Desarrollo Organizacional en la Administración Pública Municipal.**

Este capítulo es la parte medular de la tesis. En él se analiza la consideración que se tienen que tomar en cuenta para aplicar el Desarrollo Organizacional en la Administración Pública Municipal. Se abordan datos que nos dan una idea de la situación que guardan las administraciones públicas municipales, dichos datos se enfocan en cuestiones administrativas y organizacionales, aunque también se toman en cuenta aspectos culturales que influyen en una organización, en este caso la Administración Pública Municipal.

### **4.1 Algunos datos que hacen necesario un programa de Desarrollo Organizacional en la Administración Pública Municipal:**

En este apartado analizaremos algunos datos acerca de las Administraciones públicas municipales en los países en vías de desarrollo, como México, que nos permitirá observar que no tienen los elementos suficientes para la realización de las funciones y cumplimiento de la misión, que demanda el entorno nacional e internacional moderno.

Los municipios se han desarrollado como instituciones generalmente débiles, de poco poder económico, político e ideológico, limitados en su autonomía, autoridad, legitimidad y capacidad de gestión. Y, en muchas ocasiones, con poca claridad sobre su rol en la vida política del municipio.

A las estructuras administrativas, políticas y sociales les ha costado trabajo adaptarse a los cambios en la realidad del municipio latinoamericano, realidad que se expresa tanto en una economía cada vez más globalizada, como en el empobrecimiento y polarización de la sociedad civil, resultado de los cambios económicos mundiales y del ajuste estructural. Por ello, el desarrollo sostenible del municipio mexicano implica una incorporación efectiva de los conflictos sociales y de las demandas emergentes de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre la gestión del desarrollo por parte de la municipalidad. Durante, hace aproximadamente 20 años, cuando el neoliberalismo, triunfo a nivel mundial, se ha intentado implementar en países

subdesarrollados, “recetas exitosas” de gobernar, de países exitosos, sin embargo la experiencia y las consecuencias negativas como aumento de la pobreza y marginación, ha hecho necesario “reconocer que cada nación debe adaptar sus propias instituciones a los propósitos del desarrollo, en vez de cambiarlas por un conjunto que sea ajeno a su propia tradición.”<sup>1</sup>

La administración del cambio no se reduce exclusivamente a la aplicación de técnicas administrativas generales. Las recetas de valor universal han demostrado su insuficiencia para atacar problemas y este hecho se agudiza ante los marcados contrastes de la realidad mexicana. Así, el uso de los esquemas organizacionales se ubica en contextos claramente distintos social, política y culturalmente. Por ello, resulta incluso paradójico que el diseño de la institución, las relaciones intergubernamentales y el orden federal actúen, en muchas ocasiones, sin tener en cuenta estas disparidades, “en muchos casos no existen sistemas municipales de información que permitan formular con certidumbre y confiabilidad las acciones de los gobiernos municipales de acuerdo con la problemática real de la comunidad”<sup>2</sup>, lo cual impide tomar decisiones adecuadas.

La situación de algunas Administraciones Públicas Municipales en México, es difícil y compleja, y se enfrentan a muchas adversidades, entre algunas causas encontramos las siguientes situaciones problemáticas, que Enrique Cabrero menciona en su ensayo, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*:

- Problemas de organización interna: primeramente hay una ausencia de información, demostrado en la falta de archivos, con información municipal básica, como catastro, registro del panteón, reglamentos de orden interno. Únicamente se guían con el plan municipal de desarrollo y el Bando de Policía y Buen Gobierno. También existe incertidumbre entre los funcionarios, en cuanto a la toma de decisiones. Todo esto genera que la organización corresponda a una estructura administrativa complejas, donde incluso, no hay claridad en las atribuciones designadas en cada área, ocasionando, desorden y con esto ineficiencia

---

<sup>1</sup> Anaya, Vicente, El Gobierno y la Gestión Municipal en México. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Parte 2, p. 141

<sup>2</sup> *op. cit.*; p. 128

en el desarrollo de la Administración. Por ejemplo según datos del INAFED, 62% de los municipios mexicanos presenta un índice de capacidad institucional con un valor menor a 6 puntos (en una escala de 10), existiendo solo 4 municipios con puntuación superior a 9. El índice mide:

- eficiencia operativa,
- la generación de ingresos,
- la cobertura de servicios,
- la capacitación,
- los instrumentos de planeación y
- la reglamentación

En el citado ensayo, Cabrero nos da los siguientes datos que nos permitirá conocer la situación administrativa de los municipios en México.

- 45% de los municipios a nivel nacional no llevan a cabo acciones de evaluación de proyectos
- 54 % no tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios”
- 92 % de los municipios tienen un cumplimiento de planes por debajo del 70% de lo previsto, es una cifra baja de municipios pues menos de 200 municipios cumplen con el plan, además el 74% de los municipios no cuentan con planes de desarrollo escrito.
- 63% de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa interna de base, es decir que garantice como se deben realizar los procedimientos, programa, la planeación y el uso de recursos, lo que genera, desorden, corrupción e ineficiencia.
- 74% de los municipios del país no tienen un reglamento de planeación. Lo que genera improvisación, corrupción, incertidumbre y pocas acciones de gobierno ordenadas y coherentes, así como incumplimiento de objetivos
- 80% de los municipios no se cuenta con un elemento jurídico que regule, organice y ordene las acciones en cuanto a tiempos, recursos y objetivos.
- El 61 % de municipios no cuentan con un área de Oficialía Mayor o equivalente,

Esta debilidad administrativa y organizacional es una causa del estancamiento de la Administración Pública Municipal, que sea obsoleta y que no esté adaptada a los nuevos tiempos, de lo cual podemos observar la siguiente problemática:

- Adaptación: es importante que el municipio este acorde con el entorno nacional e internacional, para alcanzar su desarrollo no puede quedar fuera de este entorno. Solo convirtiendo a la institución municipal en un organismo con capacidad de adaptación al entorno que lo rodea, se pueden sentar las bases para resolver sus problemas y lograr su desarrollo.
- En muchos municipios mexicanos no existe una cultura organizacional, o una estructura organizacional lo suficientemente preparada para afrontar los retos que existen.
- Hay municipios que no cuentan con un sistema de planeación en la que se definan claramente los objetivos de corto, mediano y largo plazo que se tengan, para lo que es necesario que exista una planificación, plasmada en algún documento.
- Presupuesto: Es un aspecto importante, en el desarrollo de cualquier entidad pública. Este rubro es importante porque, de el dependen la capacidad de acción y la autonomía municipal. El problema se origina desde la dependencia financiera que existe por parte del municipio hacia las aportaciones y participaciones. Además hay que recordar que en la mayoría de los municipios, la mayor cantidad del presupuesto se va en gasto corriente y muy poco se destina a obras públicas.

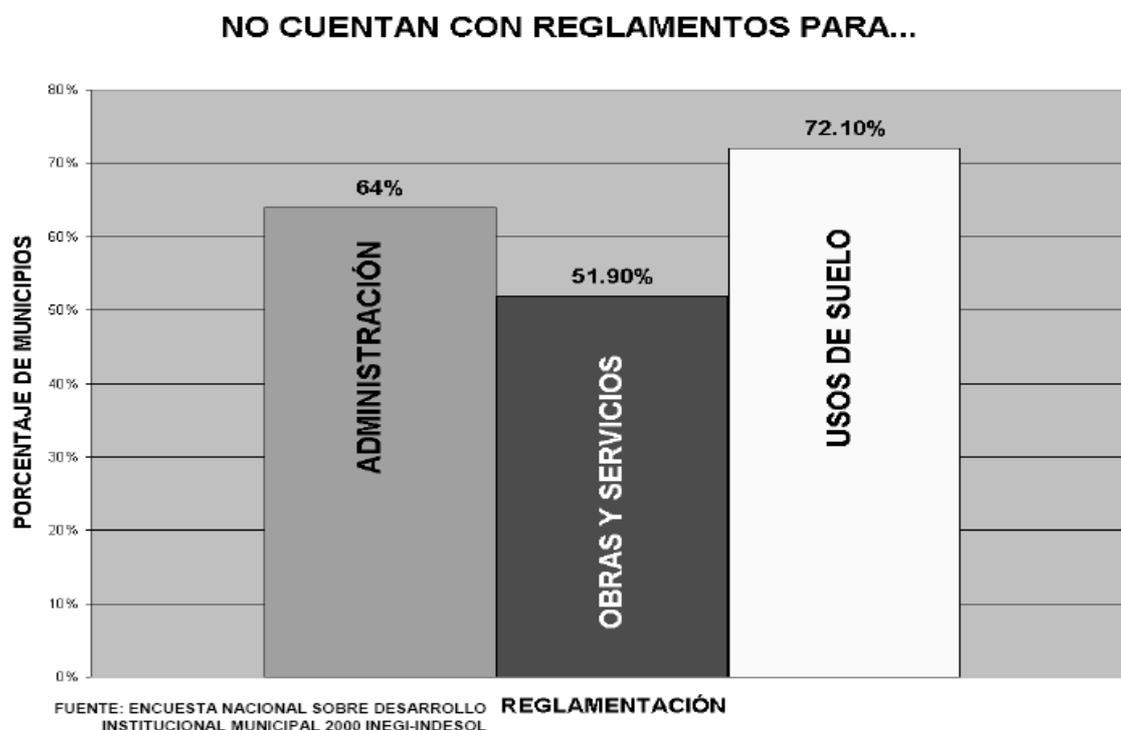
**Figura 5. Rezagos Administrativos Municipales:**



Fuente: Galindo, Ramón; *Armonización Contable Gubernamental a Nivel Nacional*; p. 10

La figura 5 nos da una visión de las carencias de los municipios en áreas administrativas, por ejemplo no hay tesorería, lo cual se reflejara en un manejo inadecuado de los recursos financieros, vinculado a la falta de contraloría que se prestaría a un mal manejo de los recursos. Y la oficialía mayor que al no contar con esta área se pierde el control de aspectos como el administrativo.

**Figura 6. Rezagos Municipales en Materia de Reglamentación Básica.**



Fuente: Galindo, Ramón; *Armonización Contable Gubernamental a Nivel Nacional*, p. 11

La falta de reglamentación es una problemática común en municipios mexicanos. No existe reglamento de administración por lo que no hay un orden en su actividad interna, lo cual se ve reflejado en la forma ineficiente de prestar servicios públicos a los ciudadanos, lo cual genera una situación de insatisfacción, por ejemplo los municipios señalados en la Tabla. Sobre uso del suelo esto repercutirá en el cobro del impuesto predial o licencias de funcionamiento ya que al no tener un control sobre el suelo no es posible cobrar lo correspondiente a cada actividad y también se traduce en menos recursos para el municipio.

## **4.2 Consideraciones para implantar un programa de Desarrollo Organizacional:**

### **4.2.1 Naturaleza de las Organizaciones Públicas**

Aplicar un programa de desarrollo organizacional no es simplemente utilizar las técnicas sin ningún tipo de consideración, es decir no se trata de

simplemente copiar lo que la teoría o experiencias exitosas que a otras organizaciones le hayan sido útiles.

La simple importación o copia de programas ha sido un fracaso en algunas ocasiones. El problema del fracaso no es la técnica en si, sino el pensar que es un remedio que funciona igual en todas circunstancias.

Además en la mayoría de los casos el desarrollo organizacional y los programas de esta técnica han sido pensados para organizaciones del sector privado. Estas organizaciones tienen su propia naturaleza y difieren de las organizaciones públicas. El objetivo de toda empresa u organización privada es el lucro de unos cuantos. El objetivo de las organizaciones públicas debe ser servir a una sociedad, buscando su bienestar, es decir “la clave de la distinción de esfera de naturaleza entre la Administración Pública y la administración privada, se encuentra en la relación entre los intereses generales y los intereses particulares”<sup>3</sup>. En este sentido no podemos aplicar una técnica de la misma manera en la Administración Pública como se aplica en la administración privada. Hay que comprender la dicotomía entre una y otra. Y a partir de esta comprensión pensar en como podemos aplicar una técnica de desarrollo organizacional, en la Administración Pública Municipal.

#### **4.2.2 Tipología Municipal En México:**

Si hablamos de la Administración Pública Municipal, hay que considerar la heterogeneidad y particularidades de cada municipio. Tenemos que considerar aspectos sociales, culturales, económicos.

En México la tipología municipal clásica es: municipios rurales, municipios semiurbanos, municipios urbanos y municipios metropolitanos. Cada uno con sus características propias, problemática, cultura y formas de organización. Esta tipología es otro aspecto que hay que tomar en cuenta.

Los municipios **rurales** cuentan con escaso desarrollo económico, y con toda una problemática económica social, política y administrativa. Las actividades de un asentamiento rural en tiempos modernos son relacionadas al sector primario, como agricultura, ganadería, pesca y minería. Existe el fenómeno de

---

<sup>3</sup> GUERRERO, Omar. Principios de Administración Pública (23 de junio de 2008) (documento www). Recuperado <http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/inicio.html>

la dispersión, que es “la existencia de pequeños núcleos de población, asentados en un área determinada, que no cuentan con vías ni medios de comunicación.”<sup>4</sup> Existe obviamente una carencia de infraestructura urbana, como pavimentación, banquetas, drenaje, alumbrado, agua potable, escuelas, clínicas, lo que demuestra un bajo nivel económico y de calidad de vida. Su estructura administrativa es bastante sencilla, pues llegan a tener solo un secretario del ayuntamiento y un tesorero municipal. Sufren de carencias y limitaciones financieras ya que cuentan con un pobre presupuesto, y con poca capacidad de recaudar y administrar los escasos recursos, lo que limita su funcionamiento administrativo y las funciones de gobierno. Algunos aun en estos tiempos cuentan con estructuras políticas y sociales propias y alejadas de algún orden jurídico, por ejemplo las organizaciones indígenas, consejos de ancianos, etc., que en ocasiones impiden un desempeño administrativo y con esto un desarrollo. Aunado a esto tienen poca comunicación con las instancias federal y estadual (o estatal referido a entidades federativas) lo que agrava aun más su situación de atraso y aislamiento.

Los municipios **semiurbanos** son los que viven un proceso de transición de lo rural a lo urbano, en sus relaciones económicas, sociales y políticas. Aunque cuentan con cierta infraestructura urbana y servicios, también conservan características rurales. Existe un nivel bajo de desarrollo económico, y existe una demanda de servicios por parte de sus pobladores. Para concluir podemos decir, que estos asentamientos” presentan una combinación de elementos y estructuras económicas, políticas y administrativas, atrasadas y modernas, y se dan mucho en países subdesarrollados.”<sup>5</sup>

Los municipios **urbanos** serán, si partimos de las características antes mencionadas, las ciudades grandes e importantes que concentran actividades industriales, comerciales y de servicios como pavimentación, banquetas, drenaje, alumbrado, agua potable, escuelas, clínicas, Cuentan con grandes estructuras organizativas, que tienen tareas de planeación y programación, así como del manejo de recursos financieros. Y aunque también tienen limitaciones financieras, alcanzan a desarrollar sus actividades

---

<sup>4</sup> Anderson, Nels, *Sociología de la Comunidad Urbana*, p. 14

<sup>5</sup> Castells Manuel, *La Cuestión Urbana*, p. 99

Los municipios **metropolitanos** se caracterizan por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país, desarrollan actividades industriales, comerciales y de servicios, más allá de sus límites y alcanzan importancia nacional. Enfrentan problemas de tipo urbano y social que condicionan su organización y funcionamiento, registran un alto crecimiento poblacional y cobran más importancia en ocasiones que la capital de un estado. También hay que considerar el grado de desarrollo de la estructura organizacional. Puede haber municipios que ya tengan su estructura organizacional bien definida, con buen funcionamiento y que solo necesite un cambio moderado para mejorar su funcionamiento. Pero puede haber municipios con estructuras organizacionales deficientes, sin coordinación, hechas sin la debida planeación y que por lo tanto no funcionan. Así que el programa de desarrollo organizacional puede ser para cambiar o para crear las condiciones básicas del funcionamiento organizacional. La siguiente figura nos muestra como esta compuesta la tipología municipal en México. Y vemos que la mayoría son municipios rurales, por lo tanto los de mayores carencias.

**Figura 7. Distribución de la tipología municipal.**

<b>Clasificación</b>	<b>No de Municipios</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>URBANO</b>	<b>155</b>	<b>7.35 %</b>
<b>SEMIURBANO</b>	<b>327</b>	<b>13.40 %</b>
<b>SEMIRURAL</b>	<b>460</b>	<b>19 %</b>
<b>RURAL</b>	<b>1,497</b>	<b>61.37 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2,439</b>	<b>100 %</b>

**Fuente:** CASTRO, Lozano Rosario; *El Fortalecimiento Institucional Municipal y un Federalismo Corresponsable*; p. 8

### 4.2.3 Cultura y Cambio Organizacional;

En toda organización existen patrones de comportamiento y cultura organizacional, como son “patrones modales de conducta y las subyacentes creencias, valores, normas y premisas”<sup>6</sup> que van más allá del desempeño organizacional o la organización formal: también existen vicios y costumbres que no siempre pueden ser socialmente correctas. La cultura es aprendida y compartida por los miembros de una sociedad y tiene una influencia arrolladora en sus conductas. En cada organización existe una cultura propia y por lo tanto factores de comportamiento, los cuales pueden verse de manera sencilla. El factor humano es muy importante y puede considerarse “el componente básico de las organizaciones, son las personas quienes reflejan sus aspiraciones y objetivos personales en las metas organizacionales”.<sup>7</sup>

México es un país de tradiciones, costumbres y valores culturales muy arraigados. Una celebración religiosa, la conmemoración de un hecho histórico, una tradición local o regional, son factores que unen a las personas y alteran su comportamiento en sociedad.

Sobre esto, “Mintzberg (1991) llega a sostener que la característica clave de la ideología-cultura, es el poder unificador e integrador de los objetivos individuales y de la organización, que crea "sentido de misión y produce la sinergia necesaria para la obtención de dichos objetivos.”<sup>8</sup>

Es importante señalar que cada organización “tiene su propio sistema de creencias y valores que la hacen ser diferente de las demás”<sup>9</sup>.

¿Cuál es la importancia de tocar el tema de la cultura y el comportamiento organizacional?

Porque uno de los objetivos del desarrollo organizacional es buscar un cambio en la organización, que modifique patrones de conducta, formas de trabajo, valores, hábitos, costumbres, con el fin de que la organización se mantenga viva y se capaz de cumplir sus objetivos.

Esto nos lleva a otro elemento que se tiene que tomar en cuenta: el cambio organizacional y la resistencia al cambio. Como ya se menciona alguna vez se

---

<sup>6</sup> Vargas, José; *La culturocracia organizacional en México( primera parte)*; p. 33  
<[www.ujat.mx/publicaciones/hitos/ediciones/20/original\\_culturocracia.pdf](http://www.ujat.mx/publicaciones/hitos/ediciones/20/original_culturocracia.pdf)> [Consulta: 23 de junio de 2008]

<sup>7</sup> vargas, *ibid*

<sup>8</sup> *ibid.*

<sup>9</sup> *ibid.*

dijo que “la cultura mexicana del trabajo no era compatible con los principios y postulados del desarrollo organizacional”.<sup>10</sup> Por lo tanto seguramente nos encontraremos con una fuerte resistencia al cambio, lo cual será un reto difícil más no imposible. Según Stephen P. Robbins podemos ver a la resistencia al cambio desde dos puntos de vista: individual y colectivo:

Sobre la Resistencia al cambio individual, se toman en cuenta los siguientes factores:

- **Percepción de lo que se va cambiar.** Cada persona percibe en forma distinta las cosas que se adaptan en forma más cómoda a su punto de vista del mundo. Una vez que las personas establecen una comprensión de la realidad, se resisten a cambiarla.
- **Personalidad.** Algunos aspectos de la personalidad predispondrán a ciertas personas a resistirse al cambio, especialmente a aquellas cuyo pensamiento es muy rígido y dogmático o conservador.
- **Hábitos.** Un hábito llega a ser una fuente de satisfacción para la gente porque permite ajustarse al mundo y hacerle frente. El hábito también brinda comodidad y seguridad. Que un hábito se convierta en una fuente principal de resistencia al cambio depende, hasta cierto grado, en si las personas perciben ventajas en cambiarlo. Como seres humanos somos criaturas de hábitos. La vida es de por si suficientemente complicada; no necesitamos considerar el rango completo de opciones de complejidad, todos nos apoyamos en los hábitos o respuestas programadas. Pero cuando nos enfrentamos con el cambio, esta tendencia a responder en nuestras formas acostumbradas se vuelve una fuente de resistencia.
- **Seguridad y amenazas al poder y la influencia.** La gente con alta necesidad de seguridad es probable que se resista al cambio, ya que este amenaza sus sentimientos de seguridad. Algunas personas de las organizaciones tal vez contemplen el cambio como una amenaza a su poder e influencia. El control de algo que necesitan otras personas, como la información o los recursos, es una fuente de poder en las organizaciones. Una vez que se estableció una posición de poder la gente o los grupos suelen resistirse a los cambios que perciben que

---

<sup>10</sup> GUIZAR, *op. Cit.* P. 31

reducen su poder e influencia. Quizás el cambio en la forma de hacer las cosas las simplifique y algunas personas sientan que pueden ser reemplazadas. Ahí su temor

- **Temor a lo desconocido.** Los cambios sustituyen lo conocido por la ambigüedad y la incertidumbre. Enfrentarse a lo desconocido hace que la mayoría de las personas se angustien. Cada cambio importante de una situación de trabajo trae consigo un elemento de incertidumbre. Esta incertidumbre no se produce tan sólo por el posible cambio en sí mismo, sino también por las posibles consecuencias de éste.
- **Razones económicas.** El dinero pesa mucho en el pensamiento de las personas y, desde luego, es lógico que se resistan a los cambios que podrían disminuir sus ingresos. Los cambios en las tareas de los puestos o las rutinas establecidas de trabajo también pueden incrementar los temores económicos si la gente está consciente de que no será capaz de desempeñar las nuevas tareas o rutinas con sus estándares anteriores, en especial cuando el salario está estrechamente ligado a la productividad.

Sobre la Resistencia colectiva al cambio hay que tomar en cuenta:

- **La naturaleza de las organizaciones tiende a resistirse al cambio.** Muchas veces las organizaciones son más eficientes cuando realizan tareas rutinarias y se inclinan a desempeñarse en forma más deficiente cuando llevan a cabo algo por primera vez, al menos al principio. Para asegurar la eficacia y efectividad operacional, las organizaciones crearán fuertes defensas contra el cambio. No sólo eso, con frecuencia el cambio se opone a intereses ya creados y transgrede ciertos derechos territoriales o prerrogativas de toma de decisiones que los grupos, equipos y departamentos establecieron y se han aceptado a lo largo del tiempo.
- **Diseño de la organización:** Las organizaciones necesitan estabilidad y continuidad para funcionar en forma eficaz. El término organización implica que las actividades individuales, de grupo y de equipo muestran una cierta estructura. La gente asignó funciones, estableció procedimientos para realizar el trabajo, formas acordadas de obtener información necesaria y aspectos semejantes. Sin embargo, esa

necesidad legítima de una estructura también conduce a la resistencia al cambio. Así, en las estructuras rígidas es mayor la probabilidad de que las nuevas ideas se eliminen porque amenazan el status quo. Se diseñan organizaciones más adaptables y flexibles para reducir la resistencia al cambio creada por las estructuras organizacionales rígidas.

- **Enfoque limitado del cambio:** Las organizaciones están formadas por varios sistemas interdependientes. Por lo consiguiente, los cambios limitados en los subsistemas tienden a ser anulados por el sistema más grande.
- **Cultura organizacional:** La cultura organizacional desempeña un papel fundamental en el cambio. Las culturas no son fáciles de modificar y quizás se conviertan en la fuente principal de resistencia al cambio. Un aspecto de la cultura organizacional eficaz radica en la flexibilidad para aprovechar las oportunidades de cambio. Una cultura organizacional ineficaz (en términos de cambio organizacional) es la que socializa con rigidez a los empleados en la vieja cultura, incluso ante pruebas que ya no funciona.
- **Limitaciones y amenaza a las distribuciones establecidas de recursos:** Algunas organizaciones desean mantener el status quo, otras cambiarían si tuvieran los recursos para hacerlo. El cambio exige capital, tiempo y gente capacitada. En cualquier momento determinado los mandos y empleados de una organización habrán identificado cambios que se podría o debiera hacer, pero tal vez sea necesario diferir o abandonar algunos de los cambios deseados a causa de las limitaciones de recursos.
- Aquellos grupos en la organización que controlan los recursos con frecuencia ven el cambio una amenaza. Tienden a estar contentos con la forma en que están las cosas. ¿El cambio, por ejemplo, significaría una reducción en sus presupuestos o una reducción en el tamaño de personal? Aquellos que más se benefician de la distribución actual de los recursos con frecuencia se sienten amenazados por cambios que pudieran afectar futuras distribuciones.

- **Convenios interorganizacionales:** Por lo general, los convenios entre organizaciones imponen obligaciones a las personas que pueden limitar sus comportamientos, y así, limitar las alternativas de cambio.
- **Inercia de grupo:** Las distintas formas en que los integrantes del equipo perciben la realidad, pueden constituirse en fuentes de resistencia, ya que, una vez que el grupo conforma una visión de su realidad, les resulta sumamente difícil cambiarla.
- Para organizar su tarea diaria, los equipos tratan de rutinizar sus tareas, de modo de adquirir comodidad y seguridad. Esto crea hábitos en el grupo que se conforman en posibles fuentes de resistencia al cambio.
- **Amenaza a las relaciones establecidas de poder:** Algunos grupos dentro de la organización cuentan con ciertas bases de poder e influencias que fueron ganadas con el paso del tiempo. Ante una situación de cambio, dichos grupos se sienten amenazados, al ver como probable la pérdida de dicho poder adquirido, lo cual puede convertirse en una barrera para el cambio. Además, la incertidumbre que suelen generar los cambios en los equipos contribuyen al surgimiento de resistencias.
- **Amenaza a la Habilidad:** Los cambios en los patrones organizacionales podrían amenazar la pericia de los grupos especializados.
- **Costumbres, valores y formas de pensar:** Estos factores que el grupo comparte y que fue adquiriendo en su proceso adaptación interna, pueden llegar a crear barreras, ya que, en determinados equipos las presunciones básicas pueden llegar a estar sumamente arraigadas en el inconsciente de los integrantes del mismo.

La aplicación de un programa de desarrollo organizacional en la Administración Pública Municipal, va a tocar aspectos muy sensibles de las personas que forman parte de estas organizaciones, por lo que una característica que debe tener quien lo planea y lo aplica es la sensibilidad ante esto. Tiene que tomar en cuenta que las personas tienen sentimientos, que son sensibles a los cambios. Aunque esto pueda leerse como romántico o cursi, gran parte de los fracasos de programas de desarrollo organizacional o de otras técnicas que buscan el cambio en una organización, es “que los

administradores no se preocupan por el bienestar y desarrollo de sus colaboradores, mientras solo se interesen por las utilidades a corto plazo, mientras prefieran la improvisación la planeación, mientras creen que existen *varitas mágicas*, que funcionaran sin necesidad de esfuerzo y compromiso, el desarrollo organizacional será una utopía”.<sup>11</sup>

Todavía en el caso de las Administración Públicas Municipales, podremos agregar que mientras solo se trabaje por cumplir requisitos legales o administrativos, mientras se actúe mas por intereses facciosos o no haya continuidad en los programas que se aplican, las técnicas de cambio organizacional ira directamente al fracaso. Por todo lo anterior consideramos que el aspecto de la cultura organizacional y el comportamiento derivado de esta será un elemento fundamental si queremos que nuestro modelo de desarrollo organizacional tenga éxito.

#### **4.2.4 Tipología Organizacional**

Las organizaciones públicas son burocráticas por naturaleza. Por burocráticos nos referimos al modelo creado o idealizado por Max Weber. La Administración Pública tradicional (que es el enfoque utilizado en los municipios) va asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica en que cada unidad tiene unas responsabilidades claramente delimitadas estando sus actuaciones reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical. El cual tiene las siguientes características:

- El carácter legal de las normas.
- El carácter formal de las comunicaciones.
- La división del trabajo.
- La impersonalidad de las relaciones.
- La Jerarquización de la autoridad
- Las rutinas y procedimientos.
- La competencia técnica y el mérito.
- La especialización.
- La profesionalización.
- La previsión del funcionamiento

El ser así ha traído beneficios:

---

<sup>11</sup> GUIZAR, *op. Cti.* p. 31

- Racionalidad en relación con los objetivos de la organización.
- Precisión en la definición del cargo y en la operación, por el conocimiento exacto de los deberes.
- Rapidez en las decisiones.
- Univocidad de interpretación garantizada por la reglamentación específica y escrita.
- Uniformidad de rutinas y procedimientos que favorece la estandarización y la reducción de costos y errores.
- Continuidad de la organización a través de la sustitución del personal que se retira.
- Reducción de la fricción entre las personas, pues cada funcionario conoce aquello que se exige de él y cuáles son los límites entre sus responsabilidades y las de los demás.
- Consistencia, pues los mismos tipos de decisión deben tomarse en las mismas circunstancias.
- Subordinación de los más nuevos con respecto a los más antiguos, dentro de una forma escrita y bien conocida.
- Confiabilidad, pues el negocio es conducido de acuerdo con reglas conocidas, y un gran número de casos similares se tratan metódicamente dentro de la misma manera sistemática.
- Existen beneficios desde el punto de vista de las personas en la organización, pues la jerarquía es formalizada, el trabajo es dividido entre las personas de manera ordenada

Sin embargo las organizaciones públicas también son burocráticas en el sentido negativo que se le ha dado ha este término:

- Insensibilidad y rigidez: las organizaciones públicas tienen como objetivo prestar servicios a una población que las mantiene con sus impuestos. Esta población acude a oficinas buscando resolver algún problema o cumplir con un requisito. Se encuentran con funcionarios burocratizados pero no por eficientes sino por su insensibilidad ante los problemas. Ante la premisa de que el sistema burocrático implica un cumplimiento de normas, los empleados públicos, pasan por alto la necesidad ciudadana y se centran en lo que “dice el manual, marca la ley o el reglamento”. Es

una de las causas más comunes por las que se siente rechazo a este sistema de organización. Además hay que decir “que cuando el modelo burocrático es instrumentado rígidamente puede conducir a una serie de situaciones no deseadas o no anticipadas y generar problemas tanto a nivel de comportamiento como organizacional”.<sup>12</sup>

- Lentitud: en afán de seguir los procedimientos que marca un manual o un reglamento, la forma de actuar de una organización burocrática es lento. Papeleo excesivo, fotocopias, firmas o sellos, plazos, confusiones, los tiempos de espera son esas circunstancias que provocan malestar y rechazo ciudadano.
- Ineficiencia: lo que se menciona en el punto anterior, nos lleva también a la ineficiencia, que se da cuando el ciudadano que acude a una oficina pública no puede o no quiere concluir el proceso que inició. También desincentiva a los ciudadanos a acudir a una oficina a realizar un trámite. Es decir “el diseño de una estructura burocrática en una organización puede o no generar problemas como la poca motivación, decisiones tardías e inapropiadas, costos elevados y generalmente una pobre respuesta a las nuevas oportunidades y cambios externos”<sup>13</sup>. Por ejemplo la tramitología es un lastre para el país entero y es obvio que se empieza por la instancia más cercana a la población: el Municipio. Según el documento informe del Banco Mundial “Haciendo Negocios en México 2006”, nuestro país ocupa la posición 28 de 45 países seleccionados respecto de los días que se requieren para hacer cumplir un contrato. Lo anterior implica que México es siete veces más ineficiente que Holanda, e inclusive 60% más que Chile.
- Corrupción: los dos puntos anteriores dan como resultado la corrupción. Ya sea motivada por el funcionario o por el ciudadano en busca de un mejor servicio o de que cumpla su objetivo. La lentitud y la ineficiencia da pie a que se aplique el dicho “con dinero todo se puede”. Los funcionarios pueden pedir algo a cambio para “agilizar” un trámite. Igualmente el ciudadano puede ofrecer algo a cambio con el mismo objetivo.

---

<sup>12</sup> CABRERO, Enrique, et. Al , *Reformando al gobierno* p. 176

<sup>13</sup> *ibid*

- Costoso: los tramites y procesos burocráticos traen consigo un costo económico excesivo. Desde el pago a funcionarios, en aparatos sobredimensionados, hasta el costo de tramites y papeles. Hay municipios que en gasto corriente, es decir el destinado al pago de salarios y los materiales necesarios para el desarrollo cotidiano de la Administración Pública, gastan el 70 % o más de sus ingresos. Mismo que se reducen también por la vía de la corrupción Administración Pública, gastan el 70 % o más de sus ingresos. Mismo que se reducen también por la vía de la corrupción. Por ejemplo según el presidente del *Instituto Mexicano para la Competitividad* (IMCO), Juan E. Pardinás, señaló que el gasto en burocracia en los gobiernos municipales aumentó 68% durante el periodo 2001-2007. estos gastos muchas veces innecesarios representan en ocasiones hasta un 70 % de su presupuesto, dejando muy poco para gasto social o inversiones productivas. Además en esta etapa de crisis económicas los municipios deben poner énfasis en el cuidado de su presupuesto, ya que tan solo en 2009, aunque se presupuestaron 436,670.9 millones de pesos por conceptos de participaciones, la realidad ha sido diferente. Por ejemplo entre enero y junio de 2008 ascendieron a 230 mil 961 millones de pesos. Este año apenas en el mismo periodo llegan a 181 mil 746 millones. Además e les recortó en 27% el Fondo General de Participaciones y el de Fomento Municipal: también los ingresos por participación de beneficios petroleros disminuyeron en un 50%. Y según datos de Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). 95 % de los municipios están al borde de la quiebra financiera.
- Al aplicar un programa de desarrollo organizacional hay que tomar en cuenta la naturaleza burocrática de las organizaciones públicas. Si es necesario habrá que romper esquemas, en busca del cambio organizacional en aspectos como: la estructura administrativa rígida por una más flexible, proporcionar mayor capacidad de decisiones por parte de los jefes de área hacia sus subordinados, simplificación de procedimientos, reducción del papeleo y mayor acercamiento al ciudadano a quien se sirve.

#### 4.2.5 Estructura Administrativa

Como ya se menciona debemos en el apartado 4.2.1, debemos considerar el grado de consolidación en que se encuentre una estructura administrativa, ya que este influirá en el programa de desarrollo organizacional, puesto que “condiciona el comportamiento de aquellos que componen una organización, y es también un medio para alcanzar objetivos y metas”<sup>14</sup>.

Aspectos que hay que analizar de una estructura organizacional:

- Complejidad: se refiere a los componentes o grados de diferenciación que hay en una organización. Incluye funciones, actividades, áreas y número de miembros que la conforman.
- Centralización: la forma en que el poder se distribuye en la organización. La toma de decisiones, la autoridad, la delegación de esta y el liderazgo. Hay que señalar que una estructura con alta centralización “tendrá poca confianza en sus trabajadores ya que no pueden decidir cuestiones importantes ni tampoco evaluarse entre ellos” sin embargo desde otra perspectiva la centralización da pie a la coordinación entre todos los niveles de la estructura.
- Tamaño: número de miembros vinculados a la organización, incluye: la capacidad física, el personal a su disposición, los insumos y los productos, y la discrecionalidad de recursos.
- Ideología: hablar de una organización del sector pública nos lleva a considerar el factor ideológico que las rodea. Por ideología se entiende “creencias y características que la distinguen de otro tipo de organización. Le infunde vida a la estructura, es el espíritu de la organización, la fuerza vital del esqueleto de la estructura formal y favorece la reconciliación”. El grupo ideológico que tenga el poder puede definir la forma en que una organización se desempeñe. Por ejemplo es muy común pensar que un grupo de derecha implantará modelos empresariales como la nueva gestión pública (ver anexo final) o manejará al municipio como si fuera una empresa privada, lo cual es como un *arma de dos filos* ya que si bien teorías como la nueva gestión pública promueven valores como ética, rendición de cuentas, participación ciudadana, por otro lado se hace a un lado la naturaleza de la Administración Pública Municipal mencionada en

---

<sup>14</sup> *op. Cit.* P. 147

este capítulo, además de que como ya explicamos la empresa privada busca el lucro, la organización pública debe de buscar el bienestar social. Estos puntos están vinculados a la naturaleza burocrática-weberiana de la Administración Pública Municipal mencionada en el apartado anterior.

#### **4.3 Necesidad de un modelo de Desarrollo Organizacional en la Administración Pública Municipal:**

En los apartados anteriores se mencionaron datos acerca de la situación que guardan los municipios en México relacionados con su Administración Pública y analizamos que existe una necesidad de cambio, para lo que el D.O. nos puede ser muy útil.

La problemática organizacional se da en todo tipo de organizaciones, y las organizaciones del sector público no son la excepción. Por el contrario actualmente en México las administraciones públicas municipales son criticadas por ser organizaciones lentas, burocráticas (en el sentido despectivo), ineficientes, ineficaces y que no cumplen con sus objetivos o con las expectativas que de ellos se tienen. Es decir las organizaciones del sector público municipal están desorganizadas, pues como vimos en el apartado 4.2.1 muchas no tienen ni siquiera un reglamento de administración. En el capítulo tres vimos que ha habido experiencias buscando este objetivo: reingenierías, programas de calidad, certificaciones ISO 9000 o incluso desarrollo organizacional. Vemos que esto no ha sido suficiente para mantener una mejora constante. Desafortunadamente la continuidad no es característica en la Administración Pública de los municipios mexicanos. Lógicamente en estas organizaciones confluyen intereses políticos y conflictos de poder que desvían su función social que como sector público tienen.

Entonces sí hay una alternativa para mejorar el desempeño organizacional esta será evaluada con criterios políticos o de grupo y no en función de los beneficios que podría traer a la organización. Otros aspectos muy importantes para un iniciar cualquier programa de cambio organizacional en la Administración Pública de los municipios en México y en cualquier tipo de organización: la cultura organizacional y el comportamiento derivado de esta, las estructuras anteriores a las que se quiere modificar y muy importante el

contextos social, político, cultural, étnico y económico de la organización en turno. No debemos caer en el error de crear recetas universales mágicas y venderlas como si pudieran aplicarse a todas las organizaciones públicas por igual, como lo ha sido la nueva gestión pública (ver anexo) Esto nos llevaría inevitablemente al fracaso.

### **Conclusiones del Capítulo:**

En este capítulo analizamos las consideraciones para aplicar un modelo de desarrollo organizacional y que este tenga éxito. No se trata de aplicar la técnica de manera indiscriminada pensando que si ya tuvo éxito con otra organización en otras será lo mismo, es decir se ha supuesto que “toda tecnología organizacional aplicada con éxito en un contexto puede ser transferida a otro contexto con cambios mínimos, cambios o adaptaciones simples “<sup>15</sup>

En esta parte del trabajo se menciona que un programa de Desarrollo Organizacional debe aplicarse tomando en cuenta las consideraciones aquí mencionadas, como lo son la tipología municipal, la estructura administrativa, la cultura organizacional y la naturaleza de las organizaciones públicas. Por lo tanto al existir estas consideraciones, nos damos cuenta de que la simple aplicación en la Administración Pública Municipal, no será suficiente sino toma en cuenta lo que anteriormente se mencionó, es decir la naturaleza propia de este tipo de organizaciones y el entorno en que se desenvuelven.

Es decir hablamos de dos elementos: flexibilidad y sensibilidad, más la parte técnica para que nuestro proyecto tenga éxito.

---

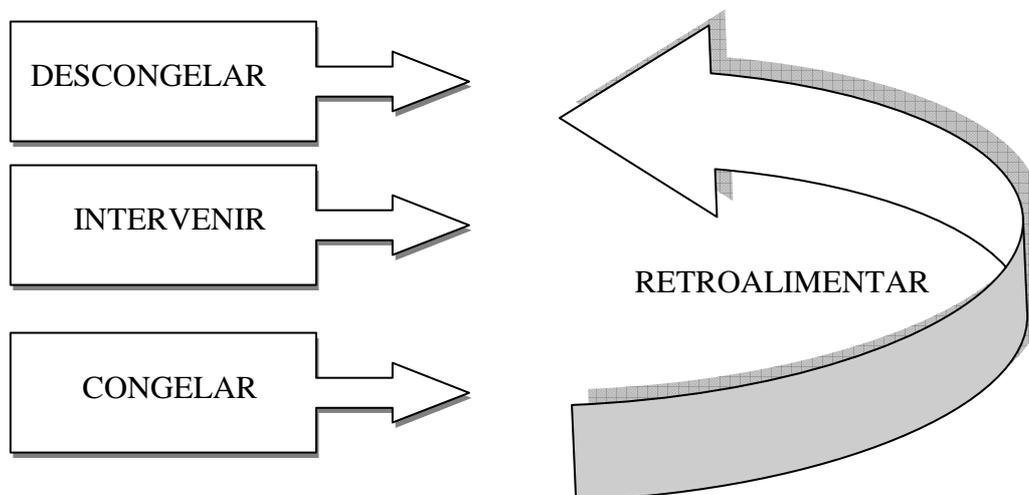
<sup>15</sup> Cabrero; *ibid.* P. 183

## Capítulo 5. Aplicación del Programa de Desarrollo Organizacional, basado en las consideraciones teóricas propuestas:

Derivado de las consideraciones teóricas del capítulo anterior, en este abordaremos como debería aplicarse el programa. Tomar en cuenta las consideraciones teóricas, es lo que hará diferente nuestra propuesta, pues no será la simple aplicación de un programa sino que se complementara con los elementos que las consideraciones aporten. Porque la metodología del D.O. en términos generales puede ser útil en una organización pública o privada pero cada una de estas tiene características particulares que se deben de tomar en cuenta. Tratarlas de forma indistinta puede llevar al fracaso.

Los programas de desarrollo organización son muy similares, en general todos constan de cuatro fases:

**Fig. 6. Fases Generales del Desarrollo Organizacional.**



FUENTE: Elaboración Propia, con información de Faria Melo; Opp. cit.: p. 35-42

Las etapas de aplicación del programa, consisten en llevar a cabo:

### 5.1 Análisis de la Situación Actual:

Es el punto de partida en que un municipio se encuentra antes de realizar una intervención que busque el cambio organizacional. El municipio ha venido

funcionando de la misma manera quizás desde su creación o hay algunos que aun entran en proceso de conformación.

En el primer caso su estructura, es la misma que la de hace muchos años, se han formado vicios y costumbres que no permiten su buen desempeño.

En el segundo caso la estructura del municipio esta en formación. Ya sea por se uno de reciente creación que no ha tenido el tiempo de consolidarse o que tampoco ha tenido los recursos para hacerlo

En esta etapa se refiere al funcionamiento diario de la organización. Incluye también las situaciones negativas, (como la mencionada resistencia al cambio mencionada en el capítulo 1 o la ineficiencia administrativa del capítulo 4, que darán pie al programa de desarrollo organizacional que buscara el cambio para mejorar el desempeño de la organización.

En esta parte también entran las consideraciones como la tipología municipal de la que hablamos en el capítulo anterior.

## **5.2 Detección De Necesidades**

En esta etapa los miembros que conforman la organización notarán que existen problemas o circunstancias que no permiten un buen funcionamiento organizacional. Entre la problemática podemos mencionar:

- Problemas de estructura organizacional: puede ser una estructura débil y desorganizada, con funciones y jerarquía sin una clara definición, lo que puede traer confusión en la toma de decisiones y duplicidad de funciones, lo que incluso puede traer desperdicio de recursos.
- Conflictos: son los choques que se dan entre personas, áreas de la organización, autoridades, jerarquías, o grupos informales de interés. En el apartado anterior mencionamos que en las organizaciones del sector público la ideología toma parte importante en su desarrollo. Igualmente los conflictos pueden darse por las formas de trabajar, diferencia de puntos de vista o problemas de carácter personal que se dan en todo grupo humano y que trasciende al ámbito de la organización.
- Incumplimiento de objetivos: las organizaciones se fijan metas y objetivos. Estos deben cumplirse siguiendo estrategias y se medirán con indicadores. Si estos objetivos no se cumplen puede obedecer a motivos

como la falta de capacitación del personal, carencia de recursos, conflictos o una actitud negativa.

- Quejas de usuarios: la función de una organización pública es dar servicios a los ciudadanos. Su nivel de satisfacción será un indicador de que tan bien funciona una organización, o también indica en que puede estar fallando. La tabla 1 mencionó varias veces esta problemática.

### **5.3 Decidir Agente Encargado:**

En esta etapa las autoridades o encargados de los aspectos administrativos u organizacionales han decidido implementar un programa de desarrollo organizacional y tendrán que buscar un agente de cambio o consultor. El consultor puede ser externo o interno.

Los consultores internos, pueden ser miembros de la organización, pues en algunos municipios existen áreas de desarrollo organizacional, con nombres como administración, organización o desarrollo organizacional. Aunque realmente son los menos pues si recordamos las figuras 5 y 6 hay municipios que no cuentan con áreas de oficialía mayor o reglamento de administración, por lo que tienen que recurrir a consultores externos que son especialistas en D.O., que obviamente no forman parte de la organización en la que trabajaran para lograr un cambio positivo. Sea cual sea la decisión de la organización en cuanto al tipo de agente de cambio o consultor, este debe constituirse en un elemento que aporte los medios para que la organización mejore su desempeño, y que no debe ser visto como “un ente semidivino, omnisciente, todopoderoso que conoce a priori las soluciones ideales”.

Debe actuar con objetividad, profesionalismo y en este caso con sensibilidad dependiendo del tipo de municipio en que trabaje. No puede ser un simple repetidor de un programa, debe tomar en cuenta en entorno social, económico, político y cultural que rodea a la organización.

En esta época de crisis económica y austeridad no es necesario contratar a los grandes despachos o consultorías especializadas, que cobran grandes cantidades que llegan hasta \$225,600.00. Hay otras instancias que podrían colaborar como universidades públicas, institutos de Administración Pública, la COFEMER o el INAFED, que cuenta con programas como *Agenda desde lo*

*local*, el cual se puede adaptar a las características propias de cada municipio. También hay instancias internacionales que dan este tipo de apoyos. En muchas ocasiones los recursos están, solo hay que usarlos adecuadamente.

#### **5.4 Diagnostico**

En esta etapa el consultor agente de cambio y la organización definen cuales son los problemas que se tienen que resolver, la forma en que se hará y se plantearan los resultados esperados., “de manera concreta el objetivo del diagnostico es reunir la información de diversas áreas de la organización, descubriendo las causas de los problemas e identificando pautas para el desarrollo de la organización”.<sup>1</sup>

¿Qué se espera del diagnostico?

- Detectar las áreas de mejora, ver los problemas no como algo negativo sino como un área de oportunidad, para mejorar.
- Detectar las causas de los problemas
- Decidir que tipo de intervención es la que necesita el área evaluada.
- Establecer, definir y priorizar los problemas encontrados y la forma como estos serán tratados, también los instrumentos necesarios para intervenir
- Conocer a la organización, en el caso de consultores externos.

El consultor entrara en contacto con la organización, con el fin de conocerla y definir en que esta fallando y cuales son las áreas en las que se tienen que aplicar una intervención de desarrollo organizacional.

Carlos Audirac menciona que se deben aplicar cinco preguntas para tener un diagnostico acertado que permita conocer a fondo la situación de la organización:

- ¿cual es la situación problemática que debería de cambiar?
- ¿Qué sistemas y que subsistemas de la organización se ven involucrados tanto en la problemática como en el proceso de cambio?
- ¿Cuál es el diagnostico de estos subsistemas?
- ¿Qué tan preparadas individual como grupalmente están las personas de dichos subsistemas?

---

<sup>1</sup> Audirac, Carlos; *Desarrollo organizacional y consultaría*, p. 102

- ¿Cuál es el potencial de cambio de estas personas tomando en cuenta recursos, conocimientos y habilidades para manejar el proceso de cambio?

A estas preguntas que bien podríamos considerar como obligatorias para toda organización, podemos añadir otras preguntas que afronten las características propias de una organización pública municipal:

¿Qué tipo de municipio es? Esto tomando en cuenta la tipología mencionada. Esto es importante porque no es lo mismo aplicar un programa de este tipo en un municipio urbano que en un rural.

¿Qué factores externos a la organización pueden ser los que motivan sus problemas? Como organización pública hay factores políticos, económicos, sociales, ideológicos y culturales que sin duda afectara su desempeño, es importante tomarlos en cuenta porque pueden causar que una intervención de desarrollo organizacional no tenga el resultado esperado, además el consultor debe darse cuenta si la problemática esta en sus manos o es producto de estos factores externos.

Un aspecto más que se puede agregar es la participación del usuario de los servicios del municipio, es decir el ciudadano que acude a oficinas públicas municipales en busca de un servicio y es también afectado por el desempeño de esta organización.

### **5.5 Instrumentos para recopilar la información del diagnostico:**

Son aquellos que el consultor utilizara para realizar el diagnostico de la organización y llevar a cabo la propuesta para un Desarrollo Organizacional efectivo. Con estos se buscan respuestas a las interrogantes que se plantearon anteriormente y tener una idea completa de cual es la problemática a atacar.

Los más comunes en el desarrollo organizacional son:

- Cuestionario: nos ayuda a recabar información sobre aspectos específicos y medibles. Se usa cuando
- Cuando no hay tiempo para la observación directa o la entrevista.
- Si la información buscada se encuentra dispersa entre diferentes grupos.
- Cuando las fuentes son muy variadas o la información requerida exige una larga búsqueda.

➤ Entrevista: permite la interacción directa entre el consultor y los miembros de la organización. Estos pueden expresar todo su sentir hacia la organización.

➤ Encuestas: recopila información general sobre la organización. Es útil para:

La encuesta puede tener los siguientes objetivos:

- detectar patrones de comunicación y relaciones entre las personas de los distintos departamentos
  - detectar actitudes de satisfacción hacia la organización;
  - recoger información sobre hábitos de comunicación
- Investigación documental: Permite obtener información de manera rápida acerca de las estadísticas (rotación, ausentismo, índice de accidentes, estudios anteriores, etc.), organigramas y cuadros de procesos, evita la duplicación de esfuerzos.
- Observación directa: se enfoca en los aspectos grupales de la organización. Patrones de conducta, relaciones personales, causas de conflicto, modos de trabajar, son algunos aspectos que deben captarse.

Una vez recopilada la información necesario, esta debe analizarse muy cuidadosa y responsablemente a fin de tener un diagnóstico acertado, que nos permita definir el tipo de intervención que debe realizarse. Consideramos las siguientes variables:

- Validez de la información: verificar que la información obtenida se verdadera y de verdad tenga que ver con el problema tratado
- Objetividad: que la información obtenida no se contamine por criterios ajenos a la investigación. Presiones al consultor, intereses personales o conflictos.
- Amplitud: tomar la mayor información posible que sea recopilada por los instrumentos, ordenarla, jerarquizarla, limpiarla (eliminar la innecesaria) y generar varias alternativas de solución.

Por último de la etapa de diagnóstico este debe dejar bien claro que se quiere cambiar, cuál es el problema o los problemas a los que se enfrenta la organización y cuáles serán las alternativas de solución. Es muy importante que existan voluntad de cambiar por parte de los miembros de la organización,

sino todo lo que el consultor haga, por bien hecho que este será un fracaso, “no podemos proponer cambios tan radicales, que de ante mano sabemos que no serán aceptados”.<sup>2</sup> En la tabla 1 vimos que se utilizaron algunos de estos instrumentos para conocer la opinión de miembros de la Administración Pública y usuarios de los servicios públicos.

### **5.6 Decidir el tipo De Intervención**

Una vez que se ha elaborado el diagnostico y analizado la información podemos definir el tipo de intervención que la organizaron necesita.

Sabemos que existen cuatro tipos de intervenciones de desarrollo organizacional:

- tecnoestructural
- procesos humanos
- administración de recursos humanos
- estratégicos y de medio

Es labor del consultor decir cual es la adecuada para la organización que en turno este trabajando:

El consultor debe tomar en cuenta nuestras consideraciones:

1. El tipo de organización en la que este trabajando.
2. En que tipo de municipio esta trabajando
3. Cual es la cultura organizacional de ese municipio.
4. Como esta consolidada la estructura.

### **5.7 Planeación Y Ejecución:**

Una vez definido el tipo de intervención que se va a aplicar y la problemática a resolver, se plantean las estrategias acciones y técnicas, así como su programación, necesarias para llevar a cabo el cambio organizacional y se ponen en la práctica.

Veamos que hacer en cada una de las intervenciones

- Tecnoestructural: en caso de una intervención de este tipo, nos enfocaremos a las formas de trabajar y de relacionarse. Mejorar o crear la estructura organizacional; crear, adaptar o mejorar

---

<sup>2</sup> *op. Cit.* P. 118

instrumentos para un mejor desempeño (manuales, flujogramas, cronogramas); mejorar los medios de comunicación organizacional o dejar bien clara jerarquías y funciones. Las características del municipio entra en este aspecto.

- Procesos Humanos: aquí lo más importantes son las personas y sus relaciones. Incluye la solución de conflictos grupales e individuales. Aquí entran técnicas de confrontación y sensibilización y se fomenta el trabajo en equipo. Los aspectos socioculturales, políticos y étnicos deben ser considerados.
- Administración de recursos humanos: aquí también lo importante son las personas pero ahora desde un punto de vista más profesional vinculado a su desempeño. Crear sistemas más profesionales de recursos humanos puede mejorar la problemática: sistema escalafonario, tabulador de sueldos, incentivos, medición del desempeño y se es posible un sistema de planeación de vida y carrera.
- Estratégicos y de medio: aquí lo importante es decir como utilizar los recursos con que cuenta la organización, mediante estrategias. Quizás sea en este tipo de intervención cuando más hay que tomar en cuenta la naturaleza de ser una organización del sector público y las consideraciones del apartado anterior, pues “los sistemas técnicos, políticas y culturales están interrelacionados y forman un sistema organizacional mayor, por lo que hay que tenerlas balanceadas para mantener un equilibrio ante las presiones del ambiente” estos tres subsistemas debe estar en equilibrio o se generara una falla en la organización. Además este equilibrio influirá tanto al interior como al exterior de la organización. La elaboración de una misión clara de la organización influirá en sus estructura administrativa y esta a su vez en la forma en que se desempeñen los miembros de la organización. Igualmente los grupos de interés o de poder que influyan en la elaboración de la misión y las decisiones que se tomen para cumplirla. En tanto que la cultura y los valores que rodean tanto interna como externamente a la organización, influirán en la forma de desempeñarse, de trabajar y de manejar las circunstancias que se

susciten en el desempeño diario. Habrá que tomar en cuenta la cultura organizacional y el comportamiento derivado de esta, para lograr los equilibrios.

Este último apartado se relaciona con las acciones de modernización administrativa, mencionadas en los capítulos 1 y 3.

### **5.8 Análisis de las Acciones:**

Una vez implementadas en la práctica las acciones o intervenciones planeadas para lograr el cambio organización es momento de analizar los resultados. La importancia de este análisis es que nos permitirá darnos cuenta si la intervención tuvo éxito o no. Es muy importante repetir que las disposición que los miembros de la organización tengan para cambiar es fundamental, como mencionamos anteriormente si alguien no quiere cambiar el cambio simplemente es imposible, por mas técnicas que se utilicen.

¿Cuándo una intervención es exitosa?

- Desaparece o cambia la situación problemática
- Se cumplen los objetivos de la organización y mejora su desempeño.
- Se vuelve una organización coordinada y ordenada
- Las líneas de mando y comunicación quedan bien definidas.

En este caso el indicador más importante es que el cambio haya dado el resultado esperado y por consiguiente se hayan cumplido con los otros objetivos estipulados. En caso de falla debe volverse a etapas anteriores como el diagnóstico o la plantación de acciones para saber porque se fallo.

### **5.9 Institucionalización**

En esta etapa si los cambios fueron exitosos, las nuevas conductas o formas se mantienen. Pueden establecerse en reglamentos, leyes, manuales, normas, patrones de cultura.

Se crean nuevas formas de trabajar, nueva cultura, nuevos instrumentos tecnológicos, nuevas formas de comunicación, de jerarquía, de autoridad y de decisión.

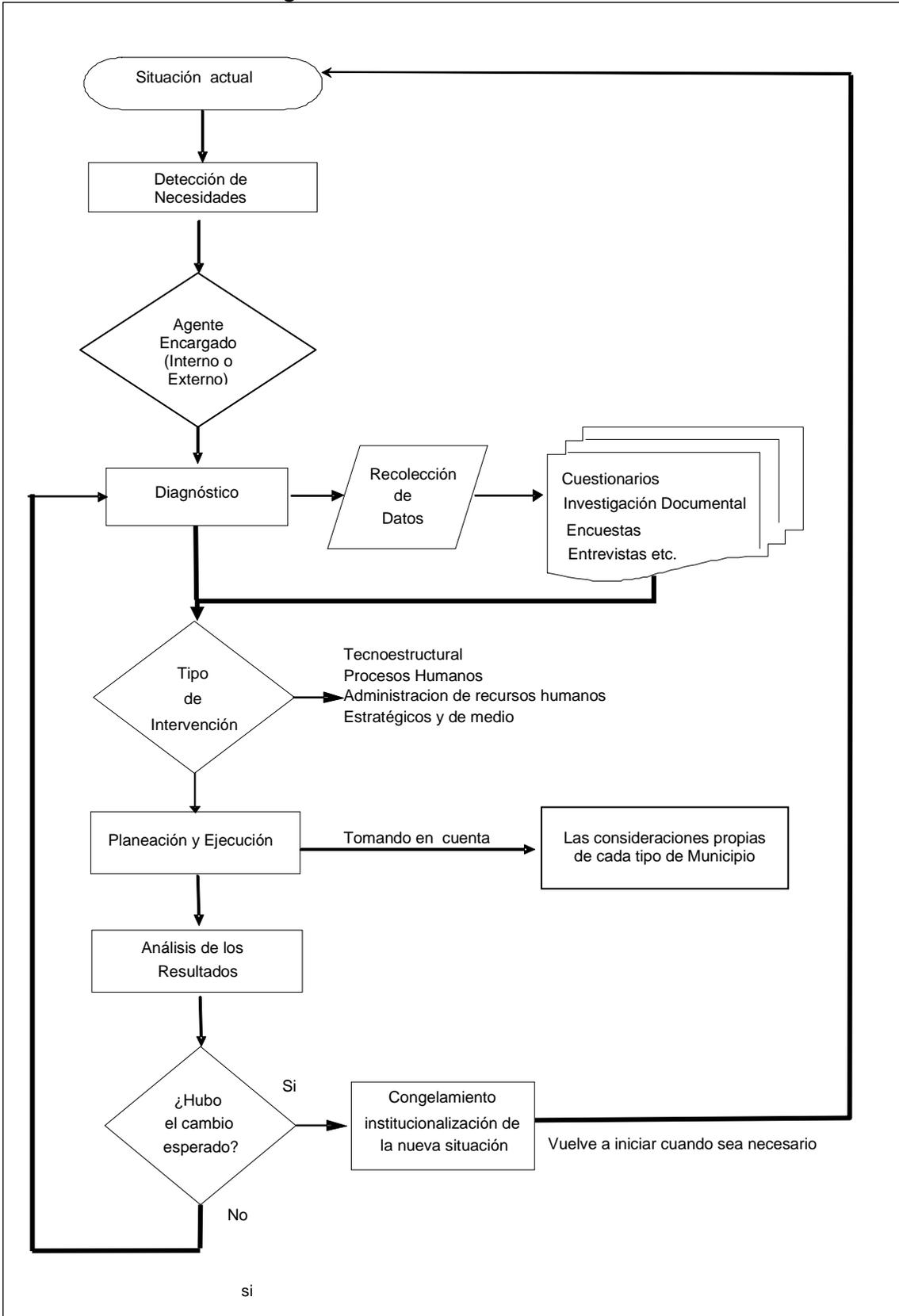
En el caso de la Administración Pública Municipal, también hay que considerar si los ciudadanos notan alguna diferencia, mejora o aumenta su nivel de satisfacción con el servicio recibido.

El desarrollo organizacional es un proceso cíclico, por lo que esta no se le puede considerar propiamente la última etapa del proceso.

La nueva cultura o las nuevas formas de trabajar no son estáticas y no se quedarán para siempre. El entorno que rodea a la organización, hará que las necesidades cambien, que las demandas hacia ella también cambien y esto hará que lo que logro el programa de desarrollo organizacional ya no sea suficiente para tener un buen funcionamiento.

Entonces el programa vuelve a iniciar las veces que sea necesarias. El siguiente esquema nos da una idea de las etapas de aplicación de este programa.

Fig. 7 APLICACIÓN DEL PROGRAMA.



ELABORACION PROPIA

**CUADRO 2. CONSIDERACION TEORICAS EN CADA UNA DE LAS ETAPAS DE LA APLICACIÓN DEL D. O.**

CONSIDERACION DE SE SECTOR PÚBLICO	NATURALEZA DE LAS ORGANIACIONES PÚBLICAS	CULTURA Y CAMBIO ORGANIZACIONAL	TIPOLOGIA MUNICIPAL EN MEXICO	TIPOLOGIA ORGANIZACIONAL	ESRUCTURA ADMINISTRATIVA
TIPO DE INTERVENCION					
TECNOESTRUCTURAL	XX	XX	X	X	XXX
PROCESOS HUMANOS	XX	XXX	XX	XX	XXX
ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS	X	XXX	X	XXX	XXX
ESTRATEGICOS Y DE MEDIO	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
X POCO IMPORTANTE					
XX IMPORTANTE					
XXX MUY IMPORTANTE					

Elaboración Propia

### CUADRO 3. NIVELES DE MEJORAMIENTO MUNICIPAL Y SU RELACION CON EL D.O.

NIVEL	TIPO DE INFORMACIÓN REQUERIDA	CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE ÉXITO	ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN	INTERVENCIÓN A UTILIZAR	CONSIDERACION
Funcional:(hacer nuevas tareas, de una nueva manera, nueva combinación de recursos, nuevos sistemas de gestión	Participantes, diseño de nuevos procesos de trabajo nuevas actividades, nuevas tareas	resultados, eficiencia interna, calidad, ahorro de gasto operativo, mayor cobertura de servicios	revisión documental informes, técnicas presupuestos y estados financieros, entrevistas con funcionarios y responsables	tecnoestructurales estratégicas y de medio	tipología municipal tipología organizacional estructura
Estructural: nuevas estructuras, formas organizativas, nuevo marco de regulación	reformas administrativas (reglamentos, manuales programas), diseño de nuevas estructuras, nuevas redes de comunicación y jerarquía, ampliación de grados de autonomía de decisión por niveles	eficacia de la acción operativa, funcionamiento de instancias de coordinación, simplificación de procesos de comunicación, flexibilidad, ampliación de redes interorganizacionales	revisión documental del marco normativo reconstrucción de procesos decisorios entrevistas con funcionarios y miembros del cabildo y agentes participantes externos	tecnoestructurales estratégicas y de medio administración de recursos humanos	tipología organizacional estructura
Comportamental: nuevas actitudes, valores y arreglos	propensión al conflicto diseño de mecanismos de resolución al conflicto generación de procesos de negociación, modificar la estructura del poder, cambios de actitudes hacia la acción cooperativa, participación voluntaria, identificación con valores institucionales	clima de negociación y consenso de la organización funcionamiento de instancias de participación, resolución de conflictos, mística de cooperación, revalorización del servicio público, cultura de cambio organizacional	revisión documental de actas de cabildo, entrevistas con agentes participantes de programas municipales, participación como observadores en reuniones	procesos humanos	naturaleza de las organizaciones publicas  estructura
Relacional: nuevas formas de relacion gobierno-sociedad	procesos adaptativos, logros municipales, nuevas formas de interlocucion con agentes del entorno, organismos de tutela, otros niveles de gobierno, creación de espacios, de alianzas, acuerdos, asociación, diseño de programas de cogestión	nueva estrategia de relacion interorganizational y entre la organización con usuarios (ciudadanos), análisis de desempeño y adaptación a la dinámica del contexto, impacto sectorial, económico, político, social, regional, etc. de la acción municipal	revisión documental entrevistas con participantes, vistas a comunidades diálogos con comités ciudadanos	estrategicas y de medio	cultura y cambio organizacional

Elaboración basada en, Cabrero Enrique; *la nueva gestión municipal en México*, CIDE, México 1996, p 36-37, *Conclusiones del Capítulo*

Este último cuadro relaciona los niveles de mejoramiento administrativo del municipio con las intervenciones del D.O. Son cuatro aspectos en los que hay oportunidad de mejora utilizando el D.O. También menciona que consideraciones hay que tomar en cuenta para aplicar el programa de D.O.

### **Conclusiones del Capítulo:**

El modelo propuesto esta basado en los principios básicos del Desarrollo Organizacional: congelar, cambiar y descongelar, incluye también el hecho de que se esta aplicando en la Administración Pública Municipal así como las consideraciones para hacerlo y además se agrega el elemento de flexibilidad a la hora de ejecutar las acciones del cambio. Esta flexibilidad, será un elemento fundamental para el éxito de nuestro programa, la flexibilidad esta relacionada a las consideraciones teóricas del capítulo cuatro. Por ultimo los cuadros 2 y 3 nos demuestran la relación entre las oportunidades de mejora de la Administración Pública Municipal y el D.O.

## Capítulo 6: Conclusiones

Son muchos los aspectos en que los municipios tienen que mejorar, en esta investigación nos enfocamos a la Administración Pública. En el capítulo cuatro analizamos datos que nos dan una idea de la situación que guarda la Administración Pública de los Municipios en México y nos dimos cuenta que tienen muchas carencias organizacionales, administrativas y estructurales, que repercuten en su desempeño, así como en el bienestar social, por lo tanto no han sido capaces de responder a las necesidades que existen y a las expectativas que se tienen de ellos lo que ha generado desconfianza de la ciudadanía hacia esta instancia de gobierno.

También pudimos analizar que ha habido esfuerzos por modernizar la Administración Pública Municipal, para esto se han impulsado programas desde el gobierno federal (mencionados en el capítulo dos) y los municipios mismos han impulsado acciones para modernizar su Administración Pública utilizando herramientas como reingeniería, calidad total y el Desarrollo Organizacional, como lo vimos en el cuadro del capítulo tres.

Para esta investigación se propuso la aplicación del Desarrollo Organizacional como una alternativa para contribuir a la modernización de la Administración Pública de los municipios en México.

Desde su parte teórica (analizada en el capítulo uno) vemos que el D.O. aporta elementos para la modernización de la Administración Pública Municipal. Esto porque su objetivo es el cambio planeado a fin de mejorar el desempeño de una organización, en aspectos como estructura organizacional, recursos humanos, utilización de recursos, capacitación de personal, manejo de conflictos, clima organizacional y planeación de objetivos, con lo cual cumplimos el objetivo de analizar de que forma el D.O. puede ser un medio mejorar el desempeño de los municipios en México

Los datos del capítulo cuatro nos muestran que los aspectos anteriores son elementos en los que la Administración Pública de los municipios en México tienen carencias o no funcionan de la forma en que se espera de ellos.

Como base del sistema federal y la instancia de gobierno mas cercana a la población los municipios (como se mencionó en el capítulo dos) deben ser

organizaciones modernas, flexibles, adaptables y fuertes ante los cambios y circunstancias que se le presenten, y deben estar preparados para afrontar por ellos mismos, las situaciones que se le presentes, como ejemplo los momentos de crisis económica actual.

En este trabajo se abordó la modernización como un elemento para mejoramiento del desempeño del municipio y que debe ir mas allá de la simple aplicación eficientista y rígida de innovaciones y métodos de organización, instrumentos de gestión, modernización tecnológica y profesionalización de los servidores, fin de transformar la Administración Pública Municipal en una organización eficaz y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades legítimas de la sociedad y poder así asumir su papel como la instancia de gobierno mas cercana a la población.

El D.O. se propone como una herramienta (no es la única) que permita que la Administración Pública de los municipios mejore, se modernice y preste los servicios de una forma eficiente.

Pero como parte central de este trabajo (capítulo 4) hicimos énfasis en que no podemos aplicar el Desarrollo Organizacional en la Administración Pública Municipal como si se aplicara en una organización privada o en una pública diferente a los municipios de México, por ejemplo en municipios de otros países o las mismas instancias del gobierno federal o estatal. Nos dimos cuenta en el capítulo cuatro de la gran heterogeneidad que existe en los municipios mexicanos, que cada uno tiene sus características particulares además de las generalidades que tienen por ser municipios. Estamos conscientes de la complejidad existente de toda organización pública, de los elementos que las diferencian de otro tipo de organizaciones y de la necesidad que hay de mejorar sus funciones. Los municipios son organizaciones y como en todo tipo de organizaciones surgen disfunciones que impiden su buen desempeño y el cumplimiento de objetivos. Además al ser públicas también se afecta a los ciudadanos pues no se satisfacen sus demandas y esto genera descontento social.

Por lo tanto se cumple el objetivo de analizar las consideraciones que se tienen que tomar en cuenta para aplicar un programa de D.O. en la Administración Pública

Municipal, lo cual hemos considerado fundamental para que tenga éxito, ya que no podemos aplicar técnicas o tecnologías administrativas de una organización a otra o de un contexto a otro, como si se trataran de recetas mágicas universales, lo cual ha sido un error muy común en los intentos por mejorar el desempeño de las organizaciones públicas, puesto que estas técnicas de modernización administrativa han sido vinculadas al modelo neoliberal, empresarial, gerencial ha encaminado el manejo de las organizaciones públicas, de la misma forma que si fueran empresas privadas, olvidando las diferencias que hay entre una y otra, lo que no solo ha hecho que el desempeño organizacional no mejore, sino que ha llevado al fracaso a las organizaciones públicas, esto se conoce como Nueva Gestión Pública (ver anexo). Así que al haber cumplido nuestros dos objetivos y dejar en claro la forma como debe aplicarse un Modelo de Desarrollo Organizacional en la Administración Pública Municipal también hemos comprobado la hipótesis de que el D.O. si se aplica tomando en cuenta las consideraciones mencionadas es una alternativa para mejorar el desempeño de los municipios, trayendo consigo los siguientes beneficios:

**Nuevos valores organizacionales:** esto implica un cambio en las formas de asumir la función pública más allá de aspectos técnicos.

Podemos incluir aquí valores como honestidad, vocación de servicio, gusto por el trabajo, compañerismo, nuevas formas de solucionar diferencias personales que influyen en el desempeño laboral o el aspecto de la ética.

Los valores organizacionales son importantes porque influyen en el desempeño organizacional al dar un proveen un camino que seguir para la toma de decisiones y la ejecución de estas en la practica; son un elemento importante del significado que una organización de a sus miembros y a en este caso a los ciudadanos y; enfocan los esfuerzos que los miembros de la organización dirigirán en beneficio de su organización.

**Mejor desempeño:** en esta parte nos referimos a aspectos más técnicos que complementan el punto anterior. Aquí podemos poner aspectos como las funciones administrativas elementales de cada organización, como planeación, organización, división del trabajo, toma de decisiones, llenas de autoridad definidas, control, utilización de recursos de forma racional y transparente,

todo esto permitirá el cumplimiento de objetivos y el buen funcionamiento de la organización.

**Clima organizacional:** aquí entra el ambiente cotidiano en que se desenvuelven los miembros de la organización, que tan positivo o negativo sea sin duda afectara el desempeño organizacional.

El desarrollo organizacional puede lograr un cambio positivo del clima organizacional son algunas de sus técnicas. Resolviendo conflictos, mejorando o al menos suavizando relaciones humanas, e incluso la atención a usuarios podría verse afectada con los cambios del clima organizacional.

**Eficiencia:** aquí es el cumplimiento de objetivos, internos y externos. El cambio en la organizacional motivado por la intervención del desarrollo organizacional, debe ser un elemento que convierta a una organización lenta, burocrática (sentido peyorativo del termino), e ineficiente, en una organización ágil, flexible y capaz de cumplir los objetivos y expectativas que se tienen de ella

**Satisfacción y bienestar ciudadano:** si habláramos de organizaciones privadas, diríamos que el cliente tiene que estar satisfecho. Pero en este caso hablamos de organizaciones del sector público, que no atiende a clientes sino a ciudadanos. Incorporarlos en el modelo de desarrollo organizacional es fundamental si queremos que esta tenga el éxito deseado, porque son ellos el receptor final del funcionamiento de la organización. Pueden estar presentes en la etapa de planeación tomando en cuenta sus necesidades y en la etapa de evaluación, pues su percepción del cambio será un indicador valioso para saber si tuvimos el cambio esperado o no. Con esto las instituciones públicas ganarían la confianza y legitimidad que han perdido tras años de ineficiencia y mal servicio, lo cual actualmente es fundamental.

Opciones para el mejoramiento municipal hay muchas. Ya mencionamos avances en aspectos políticos, económicos, financieros, jurídicos, sociales. Pero hay que complementar esos puntos con herramientas que busquen el mejoramiento del desempeño organizacional. Porque a un municipio se le pueden dar todos los elementos necesarios para su funcionamiento, recursos, un marco jurídico idóneo, autonomía, libertad, etc., pero si no hay un buen funcionamiento como organización, estos recursos serán desperdiciados y los mas perjudicados serán los ciudadanos que recibirán un mal servicio. En este aspecto el desarrollo organizacional puede convertirse en una valiosa

herramienta que bien utilizada ayudara a mejorar el desempeño organizacional de los municipios.

Aplicar esta herramienta debe ser tomado con mucha responsabilidad por parte de los municipios, de los encargados del programa (consultores) y además de los miembros de la organización. Debe existir un compromiso, por parte de todos los que van a participar. Primero reconocer la necesidad del programa motivado por una problemática a la que hay que solucionar. Después acudir con especialistas en la materia y que además tomen en cuenta las consideraciones aquí planteadas de las organizaciones públicas, y por ultimo el compromiso de todos los que forman parte de la organización de cambiar.

Si no hay este compromiso o disposición al cambio cualquier programa será inútil y estará condenado al fracaso. Si buscamos el mejoramiento de los municipios hay que utilizar las herramientas que puedan ayudar a funcionar de mejor manera y asumir los retos que el entorno moderno pone en frente y satisfacer las expectativas que de ellos se tienen y que no son pocas.

## **Anexo: Nueva Gestión Pública.**

En los capítulos uno y tres vimos que el Desarrollo Organizacional surge en el sector privado y que en menor medida se ha aplicado en el sector público municipal. Y en el capítulo cuatro dijimos que hay que tomar en cuenta la naturaleza de las organizaciones públicas y sus diferencias con el sector privado, por lo que “no podemos suponer que toda tecnología organizacional aplicada con éxito en un contexto puede ser transferida a otro contexto con cambios mínimos, cambios o adaptaciones simples.”<sup>1</sup> En ese mismo capítulo hicimos mención de la tendencia a manejar la Administración Pública Municipal como si fuera una empresa privada, utilizando teorías como la Nueva Gestión Pública. En este trabajo queremos dejar en claro que no apoyamos este tipo de teorías, ya que creemos que la naturaleza de la Administración privada y la Administración Pública son muy diferentes, pero también se reconoce que hay elementos que pueden ser compatibles entre ambas siempre y cuando se respete la naturaleza de cada ámbito.

¿En que consiste la Nueva Gestión Pública?

Hace referencia a un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción. Por consiguiente, categorías políticas como votante, burócrata, representante electo y grupo de interés, están basados en tal modelo de mercado. El modelo de gestión pública se está implementando en muchas de las administraciones públicas del mundo. Se trata de un producto exportado por organismos económicos internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero destaca especialmente la OCDE, cuyas administraciones en operación en el mercado, deben calcular precios, hacer de sus oficinas centros productivos y estimular que estas últimas sean competitivas entre sí, como con otras del exterior.

---

<sup>1</sup> Cabreo; Reformando al Gobierno; p. 398

Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes, unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos.

Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: “la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc. todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado *postburocrático*”<sup>2</sup>

Estas ideas “innovadoras y modernizadoras”, son impulsadas por quienes se declaran antipúblicos completamente o anti Administración Pública. Los antipúblicos son individualistas que no desean el colectivismo de ninguna especie, o sólo aceptan un mínimo de él siempre que no impida el florecimiento del individualismo (neoliberalismo). Los que son anti Administración Pública reconocen la necesidad de la autoridad colectiva, la intervención gubernamental, pero quisieran minimizar la interferencia del gobierno y el monopolio virtual de la burocracia pública en la distribución de los bienes y servicios. Durante las últimas décadas, han hecho causa común en sus ataques contra el estado administrativo, la planificación y la regulación públicas, la burocracia, los gastos gubernamentales, el sistema tributario, la empresa pública, el sistema de bienestar social y los subsidios, “en pocas palabras, quieren menos Administración Pública simplemente porque es Administración Pública. Prefieren la administración privada, sea porque está al margen de su tendencia ideológica, o por la convicción de que el desempeño público es inferior”<sup>3</sup>.

Por estas circunstancias no podemos proponer las “recetas o formulas mágicas” recomendadas por lo general por instituciones ajenas a la realidad local (FMI, BM) y que se dificultan aun mas por la circunstancias que atraviesan los municipios mexicanos. Además los modelos gerenciales o de manejo de instituciones públicas como si fueran empresas privadas, no dan respuesta adecuada a todos los matices que son propios de la situación actual. Una de

---

<sup>2</sup> MATA, Carles; *los problemas de la implantación de La nueva gestión pública en las Administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional\**; p. 4

<sup>3</sup> GUERRERO, *op. cit*

sus características es fundamentarse en objetivos que son definidos por los técnicos y profesionales, dejando al margen al ciudadano en la definición de los estándares y de los propios objetivos, cuando es aquél quien debe ser el auténtico protagonista.

Las ideas sobre postburocracia, si bien es cierto buscan la mejora del desempeño de las dependencias e instituciones gubernamentales, ante lo que ellos llaman el innegable agotamiento del “clásico modelo weberiano” de burocracia, que aun persiste, pero que se ha venido desgastando.

Las propuestas postburocráticas, podrían recomendarse a instituciones consolidadas, estables y maduras, que se han desempeñado constantemente, son organizaciones a las que muchos municipios mexicanos no pertenecen.

Por lo tanto consideramos prudente que la mejora y los procesos de cambio de la Administración Pública Municipal, se desarrolle en un proceso constantes y gradual de consolidación, mediante una organización de carácter burocrático. Por burocrático, no debe entenderse el sentido peyorativo del termino, es decir “con una rígida preocupación por sus procedimientos, cadenas verticales de mando, además de lenta y estorbosa”<sup>4</sup>, u organizaciones burocráticas donde los funcionarios “poco motivados se refugien en la jungla normativa y la complicación burocrática para desatender ciertas peticiones –legítimas- pero incómodas” para el funcionario, y por lo tanto se desvía en su función social y genera desconfianza e ilegitimidad

---

<sup>4</sup> Shafrin Jay, *Clásicos de la Administración Pública*, p 1034

## Glosario De Términos

- **Administración:** la dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir y coordinar a sus integrantes y lograr objetivos predeterminados
- **Administración Pública:** Es un instrumento de acción del Estado, que dicta y aplica las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes para la conservación y fomento de los intereses públicos. Es un elemento estratégico para el desarrollo de la sociedad, que responde a un modelo que propicia los cambios políticos, económicos, sociales y culturales
- **Administración Pública Municipal:** Conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tienen por objeto cumplir y hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como se expresa en su marco jurídico.
- **Ayuntamiento:** Es un cuerpo colegiado con facultades de decisión, electo popularmente, integrado por las autoridades municipales
- **Burocracia:** es una estructura organizativa caracterizada por procedimientos regularizados, división de responsabilidades y especialización del trabajo, jerarquía y relaciones impersonales:
- **Desarrollo Organizacional:** Es un proceso de cambios, no es un programa de índole temporal y se destina a desarrollar los recursos internos del organismo para cambios eficientes en el futuro.
- **Calidad Total:** La calidad es la satisfacción de las expectativas del cliente, a menor costo, con la adquisición de un producto o servicio libre de defectos que cumple con ciertas especificaciones
- **Consultoría:** es un servicio de asesoramiento contratado por y proporcionado a organizaciones por personas especialmente capacitadas y calificadas que prestan asistencia, de manera objetiva e independiente, a la organización cliente para poner al descubierto los problemas de gestión, analizarlos, recomendar soluciones a esos problemas y coadyuvar, si se les solicita, en la aplicación de soluciones.

- **Cambio Organizacional:** la capacidad de adaptación de las organizaciones a las diferentes transformaciones que sufra el medio ambiente interno o externo, mediante el aprendizaje. Otra definición sería: el conjunto de variaciones de orden estructural que sufren las organizaciones y que se traducen en un nuevo comportamiento organizacional
- **Cultura Organizacional:** Es el conjunto de valores, creencias y entendimientos importantes que los integrantes de una organización tienen en común.
- **Estructura Organizacional:** refiere a la forma en que se dividen, agrupan y coordinan las actividades de la organización en cuanto a las relaciones entre los gerentes y los empleados, entre gerentes y gerentes y entre empleados y empleados. Los departamentos de una organización se pueden estructurar, formalmente, en tres formas básicas: por *función*, por *producto/mercado* o en forma de matriz
- **Intervenciones:** Son los medios o herramientas de las que se vale esta disciplina para impulsar su programa de cambio planeado. Son acciones que ayudan a las organizaciones a incrementar su eficacia, la calidad de vida en el trabajo y la productividad.
- **Modernización Administrativa:** Se refiere al conjunto de acciones de las Instituciones Públicas utilizando técnicas, modelos y sistemas administrativos como: servicio profesional de carrera, programas de gestión de calidad y mejora continua, rediseño organizacional, utilización de tecnología de información, comunicación, evaluación del desempeño en base a indicadores competitivos y desarrollo organizacional, con el fin de introducir cambios, en los procesos de trabajo, actitudes y comportamientos. Esta modernización debe ir más allá de cuestiones jurídicas o eficientistas.
- **Nueva Gestión Pública:** Tendencia de manejar las instituciones públicas, de la misma manera como se manejan las empresas privadas.
- **Organización:** Organización es la estructura de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los

elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados

- **Resistencia Al Cambio:** se refiere a las fuerzas que se oponen a los cambios organizacionales, obstaculizando la adaptación y progreso de una organización. Busca también conservar el statu quo contra las presiones para alterarlo

## **Bibliografía:**

- AGUIRRE Sadaba, Alfredo: *Administración de organizaciones en el entorno actual*. Madrid: Pirámide, 2003. 526 p.
- AUDIRAC Camarena, Carlos Augusto... [et al.] *ABC del desarrollo organizacional*; México: Trillas, 1994: 105 p
- \_\_\_\_\_ ; *Desarrollo Organizacional y Consultaría*; México; Trillas, 2007; 172 p.
- BOZEMAN Barry, *Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*: México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: Fondo de Cultura Económica, 1998: 245 p.
- CABRERO; Enrique, et. Al; *Reformando al gobierno*; México, Porrúa, 2007; 430 p.
- CHIAVENATO, Idalberto; *Introducción a la Teoría General de la Administración*, 7a. Ed. México; Ed. Mc Graw Hill; 560p.
- BECKHARD, Richard. *Desarrollo Organizacional: Estrategias y modelos*. México Fondo educativo interamericano, 1973 205p.
- DA SILVA, Reinaldo; *Teorías de la Administración*; Ed. Thomson; México.; 2000, 185 p.
- DE FARIA MELLO, Fernando. *Desarrollo Organizacional: Enfoque integral*: M México: Limusa, 1983.183 p
- FRANKLIN FINCOWSKY, Enrique. *Organización de Empresas*. México: Interamericana McGraw-Hill, 1998. 341 p.
- *Manejo de formas en las organizaciones*. México: UNAM, Facultad de Contaduría y Administración, 1995. 39 p.
- GONZÁLEZ Cornejo, Aurelio. *Desarrollo organizacional: la alternativa para el s Siglo XXI*. México: 2000. 411 p.
- GUERRERO, Omar; *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*; México, UAEM, 1999; 200p.
- GUIZAR MONTUFAR, Rafael; *Desarrollo Organizacional: principios y a aplicaciones*. México: McGraw-Hill, 1998. 285 p.

- MARTINEZ RODRIGUEZ, Candida Rosalba. *El reto del profesional en el desarrollo organizacional ante el entorno cambiante en las empresas mexicanas*. México; 2006 .191 p.
- MEJÍA LIRA, José; *Problemática y Desarrollo Municipal en México*; México; Plaza y Valdez, 1994, 189 p.
- MENDEZ MORALES, Rosalía. *El desarrollo organizacional y su impacto en el proceso de modernización administrativa en la Secretaria de Salud en sus unidades de estancia breve. Estudio de un caso: Hospital Juárez del Centro*. México: 1998. 200 p.
- MÜNCH GALINDO Lourdes, *Fundamentos de Administración*, México D.F.; Ed. Trillas, 1998. 281 p.
- *Métodos y Técnicas de investigación*. México, 2007: Trillas. 167p.
- PADILLA ALCANTARA, Sandra Carina. *La empresa, la organización y el desarrollo organizacional*. México: 2001. 144 p.
- PARDO, María del Carmen (comp.); *De la Administración Pública a la Gobernanza*; México; COLMEX; 2004
- QUIROGA Leos, Gustavo; *Organización y métodos en la Administración Pública*; México, 2004; 290 p.
- RICCARDI, Ricardo. *El arquitecto del desarrollo humano y organizacional: como potenciar el factor humano en economías globalmente*. Buenos Aires: Macchi, 1995. 247 p
- ROBBINS, Stephen; *Comportamiento Organizacional*; Ed. Pearson, México D.F., 2000. 645 p.
- ROBLES, Gloria; *Administración*, Ed. Prentice Hill, México D.F., 2000. 420 p.
- RODRIGUEZ SEGURA, Raúl. *Desarrollo organizacional como estrategia para el incremento de la competitividad Datos de publicación*. México: 2000. 140p
- RODIGUEZ, Mauro; *La Psicología del Mexicano en el Trabajo*"; Ed. MC Graw Hill; México 2004; 141p.
- SHAFRIT Jay, *Clásicos de la Administración Pública; México, 1999; Colegio Nacional del Administración Pública; 1154p*.

SCHEIN, Edgar H. Consultaría de Procesos: *Su papel en el desarrollo organizacional*. Argentina: Addison-wesley iberoamericana, 1986: 150 p

WENDELL L French. *Desarrollo Organizacional: aportaciones de las ciencias de la conducta para el mejoramiento de la organización*. México: Prentice Hall Hispanoamericana, 1996. 375 p

### **Artículos**

ALANÍS, Javier; "Descentralización y modernización en el sector público municipal", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, El proceso de descentralización de los estados hacia los municipios

Número 60 Agosto 1998, México pp. 15-27

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION; *Áreas de Oportunidad y Riesgo del Estado Federal Mexicano*; México 2009, ASF

BARRERA Zapata, Rolando; "La modernización administrativa en el Estado de México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, *Modernización administrativa*, Número 56 Agosto 1997, México pp. 29-66

CASTRO, Lozano Rosario; *El Fortalecimiento Institucional Municipal y un Federalismo Corresponsable*; México, INAFED

GALINDO, Ramón; *Armonización Contable Gubernamental a Nivel Nacional*; en < [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx) > [Consulta: 6 de Agosto de 2009]

GONZÁLEZ, MUÑOZ, Claudio Arturo; "Certificación ISO 9000 de servicios públicos municipales: El caso del aseo público en la ciudad de Aguascalientes, México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, *Experiencias de desarrollo político y administrativo en estados y municipios* Número 63 Agosto 1999, México pp. 79-87

GALINDO, Noriega, Ramón; *Armonización Contable Gubernamental a Nivel Nacional*; México, 2004; *Cámara de Diputados*

GUERRERO, Omar *Nuevos Modelos de Gestión Pública*

< [www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html](http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html)> [Consulta: 6 de Agosto de 2008]

INAFED; *La implementación del Servicio Civil de Carrera en Administraciones Locales de México: Conceptos y resultados de una experiencia*; <[www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)>; [Consulta: 16 de Mayo de 2009]

-----; *Guías para la Mejora Regulatoria Municipal*, Varios Números

MATAS, Carles: *Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública En Las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional: CLAD; Venezuela, 2001*

MEJÍA LIRA, José; “La Administración Pública: entre la improvisación, la previsión y el arreglo”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Modernización administrativa, Número 56 Agosto 1997, México pp. 69-76

MENDOZA FLORES, María del Carmen; “Reingeniería de servicios municipales: El caso de las licencias en el municipio de Zapopan Jalisco, México”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Experiencias de desarrollo político y administrativo en estados y municipios Número 63 Agosto 1999, México pp. 109-117

MENDOZA MONDRAGÓN, Ruth; “El cambio organizacional de las instituciones públicas, la descentralización del D.F. en México: enfoque teórico”, en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 -5 Nov. 2004, pp. 1-18

MORENO, ESPINOZA Roberto; “Convergencia y Divergencia entre la Administración Pública y la Administración Privada”;

< [www.ejournal.unam.mx/rca/188/RCA18806.pdf](http://www.ejournal.unam.mx/rca/188/RCA18806.pdf)>; [Consulta: 16 de Julio de 2009]

-----; “La profesionalización del servicio público local: factores indispensables”;

<[www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/morenoes.pdf](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/morenoes.pdf)>;

[Consulta: 16 de Mayo de 2009]

MUÑOZ GUTIÉRREZ, Ramón; “Modelo estratégico de la reingeniería de la Administración Pública: El caso del gobierno de Guanajuato, México”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Experiencias de desarrollo político y administrativo en estados y municipios  
Número 63 Agosto 1999, México pp. 89-108

RAMÍREZ ZOZAYA, Juan Miguel; “Gerencia pública municipal: un estudio de caso”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Modernización administrativa, Número 56 Agosto 1997, México pp. 77-105

ROEL RODRÍGUEZ, Santiago; “Gerencia pública municipal: un estudio de caso”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Modernización administrativa, Número 56 Agosto 1997, México pp. 153-161

SAVAS, E.S, *Reinventando al Gobierno*  
<[www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601\\_MD01.pdf](http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601_MD01.pdf)>; [Consulta: 16 de Octubre de 2009]

VARGAS, José Guadalupe; *La Culturocracia organizacional en México. Hitos de Ciencias Económico Administrativas 2000*

#### **WEBS:**

[www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.clad.org](http://www.clad.org)

[www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx)

#### **OTRAS FUENTES:**

*Agenda desde lo Local*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

*Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Presupuestación, Programación y Evaluación de la Administración Pública.*

*Manual de Transferencias Federales para Municipios*

*Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2010*