



La modernización y los manuales administrativos en el gobierno de Chimalhuacán, Estado de México

Héctor Geovanni José Domínguez *

Resumen

El siguiente ensayo muestra un análisis del proceso de modernización que se ha realizado a lo largo de 14 años en el municipio de Chimalhuacán, con la finalidad de proponer acciones de mejora como la utilización de los manuales administrativos, especialmente los de organización y procedimientos, pues son herramientas fundamentales y bases de una buena organización, de sus recursos humanos y estructura administrativa del municipio, ya que se ha dado un incremento de personal no capacitado que desequilibra e inhibe las funciones de la administración pública local.

Palabras clave

Modernización, manuales administrativos, manual de organización, manual de procedimientos, municipio, ayuntamiento, Chimalhuacán, servicio profesional de carrera, unidad de organización y métodos, organización, reestructuración administrativa.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Opción Administración Pública) por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

1. Introducción

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

Actualmente la situación en la que se encuentra la administración pública de Chimalhuacán es crítica por múltiples problemas que desembocan en la corrupción, lo cual da paso a la necesidad de fomentar en los servidores públicos la profesionalización, es decir, estos deben de estar mejor preparados, capacitados y equipados tanto en conocimientos como en materiales para su buen desempeño, desarrollo y proyección; de igual manera se retomó la idea de resaltar la importancia que tienen los manuales de organización y procedimientos para el óptimo funcionamiento, obteniendo más resultados en el municipio en cuanto a eficiencia, eficacia, calidad, credibilidad y confianza en la administración, en los servicios y beneficios que otorga; implementando normas para que sea obligatoria su creación y uso. Si bien, los municipios son el origen de la división territorial de los Estados y el núcleo del propio país, por tanto debe dársele importancia y estar comprometidos por modernizarse y desarrollarse, sobre todo evolucionar la organización de su administración pública, es decir del propio Gobierno local.

2. Acontecimientos en materia de modernización administrativa en el municipio de Chimalhuacán en el período 2000-2014

Durante la administración de los cinco trienios consecutivos ganados por el PRI y gestionado por el movimiento antorchista en Chimalhuacán, se ha reflejado un desinterés en mejorar su ayuntamiento; en cuanto a funcionalidad se siguen utilizando herramientas, técnicas y procedimientos anticuados a la hora de brindar bienes y servicios a la comunidad aunado a la extensa organización que entorpece su actuar e incitando la duplicación de funciones; notándose en las acciones descritas en los planes de desarrollo municipal, desde el primero en el año 2000 hasta el actual ya que se describe en menos de tres cuartillas lo que se realizará al interior del ayuntamiento, de forma resumida y ordenada el siguiente cuadro muestra las acciones que se realizaron y verificar los avances obtenidos durante dicho periodo, pues muestra lo que cada uno de los gobiernos realizó durante su trienio correspondientes para tratar de mejorar su administración pública.

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

Cuadro 1
Elementos para la Modernización Administrativa al interior del Ayuntamiento de Chimalhuacán

Jesús Tolentino Román Bojórquez (2000-2003)	Miguel Ángel Casique Pérez (2003-2006)	Marco Antonio Lázaro Cano (2006-2009)	Jesús Tolentino Román Bojórquez (2009-2012)	Telésforo García Carreón (2013-2014)
1. Desarrollo de la Función Pública Municipal. 2. Fortalecimiento de la Participación Social.	1. La actualización del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal. 2. Utilización de los Manuales de Organización y Procedimientos. 3. Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales. 4.- Fortalecimiento de la Participación Social. 5.- Archivo y Sistema de Información Municipal, 6.- Reglamentación que favorece el Ejercicio de la Administración y Prestación de los Servicios Públicos. 7. La Administración de los Servicios Públicos, 8. Sistema de Recaudación y Padrón de Contribuyentes. 9. Convenios Vigentes para la Coordinación Intermunicipal e Intergubernamental. 10. Sistema de Evaluación del Proceso de Planeación.	1. Manuales de Organización y Procedimientos. 2. Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Municipales. 3. Mecanismos Permanentes para la Participación Social. 4. Reglamentación Municipal.	1. Manuales de Organización y Procedimientos. 2. Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Municipales. 3. Mecanismos Permanentes para la Participación Social. 4. Reglamentación Municipal.	1. Manuales de Organización y Procedimientos. 2. Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Municipales. 3. Reglamentación Municipal. 4. Transparencia y Rendición de Cuentas

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

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

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

Pero, tratando de comprender que quizá quisieron mantener los mismos puntos a trabajar en esos seis años era para que se hubiese dado continuidad, un gran avance y lograr implementar los manuales administrativos, así como instaurar un servicio civil de carrera, modernizando el quehacer del mecanismo administrativo. Pues después de estos años, no se les dio nuevamente interés para trabajarlos. Los planes de desarrollo municipal muestran un amplio panorama de los avances a producir al interior y exterior del municipio en beneficio de su población con un cambio positivo, la transformación y desarrollo para proyectar una mejor imagen del municipio de Chimalhuacán ante los demás municipios que componen el Estado de México; pero así como hay avances positivos, por las razones antes mencionadas aún prevalecen aspectos negativos, lo cual puede ser vislumbrado a través de la siguiente matriz FODA:

Esquema 1
Matriz FODA, del Municipio Chimalhuacán

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

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

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

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

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

Esquema 2
Matriz F.O.D.A., del Ayuntamiento de Chimalhuacán con respecto a la Modernización Administrativa Municipal

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

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

Considerando los cambios que la administración pública municipal tuvo en el periodo 2000-2014, de acuerdo al matriz F.O.D.A. anterior, se puede diagnosticar que la modernización administrativa en el ayuntamiento de Chimalhuacán es entendida como un tema dentro de los planes de desarrollo con poca relevancia, pues tienen mayor atención los temas referidos a los problemas de la población. Y que a pesar de tener fuerzas y oportunidades para el modernizar el ayuntamiento en cuanto a estructura y funcionamiento no las pueden emplear por no contar con la capacidad adecuada ni los recursos humanos especializados en las diferentes áreas a modificar, más aun por la ignorancia y el desinterés que se mantiene presente en los altos funcionarios. En el trienio donde se dio el pleno apogeo de la modernización administrativa fue en un periodo antes (2003-2006) de nuestro objeto de

investigación, donde se trató de cambiar la mayor parte de la instancias del ayuntamiento de Chimalhuacán, posteriormente se empezó a dar menos ímpetu a este proceso, preservando los que a su criterio eran relevantes en los dos trienios siguientes, ya en el actual se observa un elemento más a la lista, el cual sigue teniendo desperfectos que debe cambiar para mejora de los bienes y servicios que otorga pues...

La comunidad, exige una administración pública que desarrolle al máximo su capacidad y voluntad de innovación, adaptabilidad, transparencia y competitividad, que facilite la actividad económica, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, tanto de la ciudadanía como de las autoridades para acrecentar y fortalecer la confianza de la ciudadanía en el gobierno municipal. (PDM de Chimalhuacán, 2003:59)

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

3. Efectos provocados por la insuficiente modernización administrativa en el municipio de Chimalhuacán.

A pesar de que se llevaron a cabo elementos de modernización administrativa antes mencionados, la administración pública del municipio en realidad, no presenta tales cambios, como bien se mencionó el principal problema fue el asentamiento irregular provocando el crecimiento de la población a pasos desmesurados, pues no se tuvo una plena planeación para que se estabilizara las zonas que pudiesen ser habitadas dentro del territorio del municipio. Por lo tanto la importante carencia de infraestructuras básicas, equipamientos, zonas verdes y espacios públicos ha desestabilizado seriamente la sostenibilidad urbana y territorial del municipio, sentenciando su propia capacidad de

desarrollo económico, conduciendo a una degradación ecológica irreversible del territorio y a una importante disminución de la calidad de vida de sus ciudadanos (OPPTA, Observatorio Panamericano, 2009:2). Provocando así una desestabilización en el desarrollo y estructuración de la administración pública municipal pues su principal objetivo era resolver los problemas lo antes posible lo que llevo a crear una inmensa administración pública, ineficiente y deficiente.

3.1. La limitada utilización de los manuales administrativos

En la vida del municipio, exactamente desde el año 2003 dónde se menciona por primera vez en el plan de desarrollo municipal 2003-2006 la inclusión de los manuales administrativos, iniciando con un minucioso y extenso análisis, para verificar las necesidades que requería el municipio en las diferentes unidades administrativas y así se impulsaría el desarrollo que el municipio requiere, basándose principalmente en buscar un equilibrio entre los fines racionales perseguidos y los medios disponibles con los que cuenta el ayuntamiento, para tratar de garantizar la eficiencia y eficacia a través de las responsabilidades que en ese momento y hasta ahora han tomado los gobiernos municipales. Hoy después de más de 10 años solo existe un Manual de Procedimientos de la Dirección General de Obras Públicas pero sigue en revisión para su aprobación pues su justificación de no contar con manuales administrativos se basa en su fundamento normativo, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, pues a través de sus diversas reformas se han asentado las funciones que corresponde a cada área y a cada unidad administrativa y así según se atiende de manera puntual lo que indica el plan de desarrollo municipal; pero realmente no basta con el reglamento ya que en el actuar de las dependencias se ve reflejado la duplicación de funciones, la desorganización y procedimientos lentos.

Existen contradicciones a la hora de hablar de este tema pues si bien se tomó en cuenta como método de modernización administrativa la implementación de manuales administrativos, sobre todo manuales de organización y manuales de procedimiento tanto generales como específicos dentro de la reglamentación municipal, esto lo podemos

verificar en el mismo Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Chimalhuacán 2014, en su Capítulo 1ro, de las Disposiciones Generales, donde se hace referencia a la implementación y uso de los manuales administrativos, a su vez, el Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento de Chimalhuacán menciona en su artículo 2°, lo que se entiende por manual de organización y manual de procedimientos. Estas contradicciones son irrefutables porque a pesar de estar plasmado en su marco normativo hacen caso omiso pues ya era tiempo para realizar y tener sus propios manuales administrativos. Todos los presidentes municipales que ha tenido el municipio han sido de extracción antorchista, aunque digan que cada trienio tiene diferentes finalidades y no hay continuidad, pero si analizamos los puntos a tratar en los planes de desarrollo, que son los mismos, se nota por así decirlo, la continuidad que se mantuvo. Es más, por ser un municipio antorchista todo servidor público que labora es perteneciente a este movimiento, es difícil pensar que no laboren por varios años, a lo muchos podrían cambiarse de área, en consecuencia, siguen sin tener manuales administrativos.

3.2. Funcionamiento sin profesionalización de los servidores públicos

Otra carencia con la que cuenta el gobierno local de Chimalhuacán es su descalificado recurso humano en la administración pública, pues no cuenta con los instrumentos y las herramientas necesarias para ser eficientes. Si bien, parte de la importancia del uso de los manuales administrativos es erradicar la ausencia de conocimientos del personal, pues a través de los manuales de procedimiento se puede capacitar a los integrantes que conforman las diversas áreas de la estructura orgánica del ayuntamiento y que como tal no se cuenta. Parte fundamental de este problema es el perfil profesional de los servidores públicos, pues de acuerdo a un análisis de las plantillas de personal hecha por la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, menciona que en Chimalhuacán los procedimientos de reclutamiento y selección se dan sólo cada trienio, en cada cambio de administración, y no se cuenta con ningún procedimiento o lineamiento para el desarrollo de los servidores públicos que laboran en este ayuntamiento (Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, 2004:25).

Al no contar con estas características, el control es inexistente relacionado a la incorrecta planeación en su estructura pues cuenta con una exorbitante plantilla de servidores públicos que carecen de profesionalización y aptitud en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, que desencadenan efectos que van de lo particular a lo general. Así también no han podido instaurar un servicio civil o profesional de carrera, eligiendo y aceptando personas no aptas para ocupar cargos importantes, pues supuestamente en palabras del actual Secretario Técnico del Gabinete el Lic. Dámaso Constantino González “en virtud de que la administración pública municipal tiene un término de duración de tres años y es difícil que muchos servidores públicos se queden a laborar con la siguiente administración, esto por los compromisos que ellos tienen”. Contradicción total pues al dejar que se desarrollen quiere decir que estarán no sólo por los tres años de gobierno si no permanecerán otros años más, quizá no ocupando el mismo cargo. Durante el trienio 2006-2009 la administración pública municipal contaba con una plantilla de personal de 2,175:

- 452 servidores públicos son sindicalizados y 1,723 servidores públicos de confianza. Y no se sabe si se están contabilizando a los que pertenecen a la categoría de empleados de base y empleados eventuales; de los cuales cuentan con el Perfil Técnico-Profesional:
 - Sin estudios 55;
 - Primaria 452;
 - Secundaria 1,110;
 - Estudios Técnicos 94;
 - Bachillerato 226;
 - Licenciatura 193;
 - Postgrado 45. (PDM de Chimalhuacán, 2006:77)

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

- Licenciatura 339;
- Maestría 2. (Solicitud de información a través del SAIMEX, 2014).

Cifras que denotan incertidumbre en la realidad y a la hora de cobrar —día en el que se inactiva todo proceso o servicio público porque todos los servidores van a cobrar y los usuarios no pueden pasar por los pasillos del palacio municipal— Esta cadena de carencias converge en la burocracia existente mantenida en su máximo esplendor, pues el personal no cuenta con un ideal de servicio por vocación y vive de y no para la administración pública, generando consigo una estructura deficientemente organizada y comunicada, contribuyendo al debilitamiento de la administración pública municipal. Dando paso al incremento tanto de los trabajadores como de la duplicación de las funciones robusteciendo la burocracia a lo largo de los trienios.

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

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

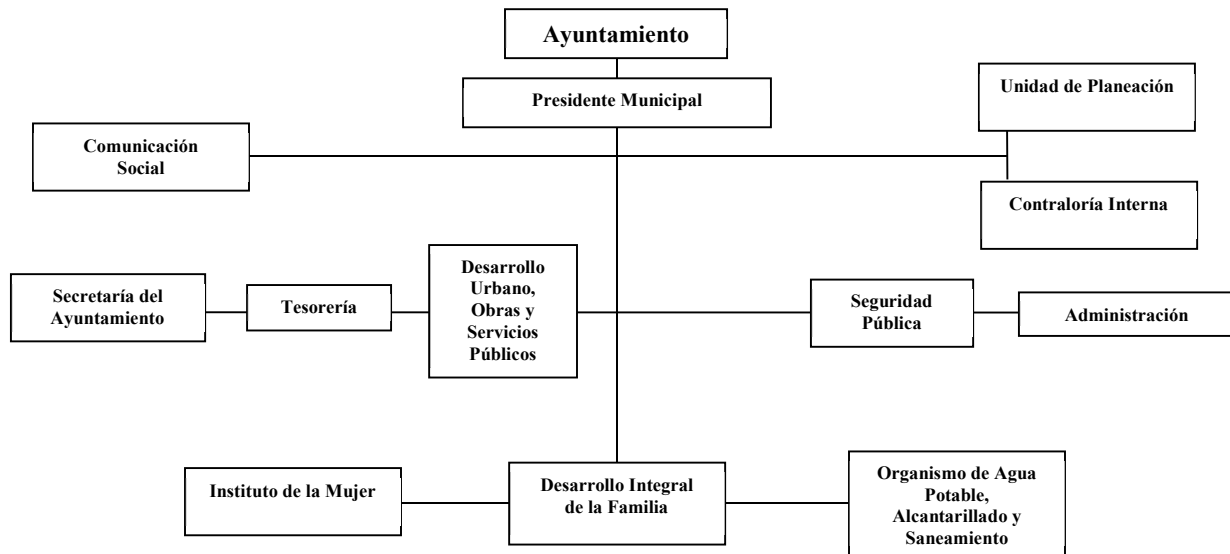
4. Propuesta para modernizar la administración pública de Chimalhuacán, Estado de México

Como se ha visto, la modernización es un proceso fundamental en todo país, como en México y sus tres órdenes de gobierno esencialmente en el gobierno local, que al pasar del tiempo enfrenta diversos problemas que inevitablemente tiene que resolver. Por ello debe dársele importancia y no verse como una moda sobre todo en el ámbito administrativo pues tiene que enfrentar retos con certeza y objetividad para dar soluciones conforme a lo que la sociedad necesita. Principalmente la administración pública del municipio de Chimalhuacán ha tenido diversos inconvenientes para ejecutar medidas de modernización administrativa ocasionada por la mala planeación e instauración de su estructura organizacional, siendo el principal obstáculo que consecuentemente crea varios problemas tanto al interior como al exterior. Por ello, como primera propuesta se pretende crear una estructura organizacional municipal moderna y mejorada, con racionalidad y lógica para responder a las demandas de la sociedad, es decir, con los propósitos adecuados para atacar los problemas más significativos con una organización vanguardista, idónea, con estrecha comunicación entre las dependencias; mejorar su desempeño, incrementar su desarrollo y productividad e introducir tecnología para ejecutar programas, proyectos, y políticas públicas; contando con una plantilla de personal especializado que haga valer el significado de la palabra servicio público, capacitado y con sentido ético para erradicar la corrupción existente en el municipio.

Con la reestructura a la organización del municipio de Chimalhuacán se pretende garantizar el bien de la comunidad y de los propios servidores públicos, con una visión a futuro, planificada y orientada a cumplir los objetivos y metas del propio ayuntamiento; fundamentada por el marco normativo y dar prioridad a las dependencia y unidades administrativas sustantivas; eliminar los niveles jerárquicos innecesarios para evitar la duplicidad de funciones y lograr una mayor eficiencia, eficacia y desarrollo para la mejor satisfacción de los ciudadanos del municipio. Desde el 2006 a la fecha, la estructura administrativa del ayuntamiento de Chimalhuacán representa una organización amplia y caprichosa, que la mayoría de las veces no responde a los fines, a las necesidades para la que fue creada, ni a las demandas de la sociedad. Como tal se expande, no por razones determinadas sino por razones del exterior o de los propios gremios inmersos en el

municipio que va más allá de intereses personales dejando atrás las normas para especificar el tamaño de dicha organización. Para que la estructura organizacional tenga sentido, previamente debe de establecerse en una de las clasificaciones tipológicas existentes; de acuerdo a sus características, Chimalhuacán es un municipio Urbano, consecuentemente su estructura orgánica debería estar conformada de la siguiente manera:

Esquema 3
Proyecto de Organización para Municipios con Características Urbanas



Fuente: (Reynoso Soto y Villafuerte y Eudave, 2003:45-50)

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

administrativos, prioritariamente los de organización y procedimientos de cada una de las dependencias; y demás acciones relacionados con la modernización administrativa.

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

Pero ¿por qué darle tanta importancia a la instauración y empleo de los manuales administrativos? ya que son instrumentos que coadyuvan a la orientación de los empleados en la correcta ejecución de sus tareas y actividades; en ellos se encuentran las instrucciones muy bien definidas y los pasos requeridos para las funciones y responsabilidades que se deben ejecutar en las distintas áreas de la dependencia, también, definen procedimientos, fijan políticas, proporcionan soluciones rápidas a los malentendidos y muestran el modo en que puede contribuir el personal en el logro de los objetivos organizacionales, así como sus relaciones con otros empleados (Rodríguez Valencia, 2012:61). Permitiendo a los servidores públicos encargados o con el cargo de jefes, dejar de repetir las mismas explicaciones o instrucciones al personal en turno o de nuevo ingreso, pues en ellos existen las ventajas de uniformidad, accesibilidad, comprensión y reflexión, facilitando la lectura y la práctica.

A pesar de que es importante la utilización de los manuales en el ayuntamiento de Chimalhuacán no son ocupados pues parten de las ideas negativas de los manuales como cuestan demasiado, su elaboración es muy técnica, obstaculizan la iniciativa del personal, no son absolutamente indispensable (Rodríguez Valencia, 2012:61), prefieren sustituir al manuales general de organización y solo seguir utilizando el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal como el principal fundamento normativo donde según asientan las funciones que corresponden a cada área y unidad administrativa cubriendo las necesidades actuales para el funcionamiento de la administración pública, con eficiencia, por lo que de manera permanente se lleva a cabo su revisión para mantenerlo actualizado, conforme a la dinámica de reformas legales que incidan en sus disposiciones estructurales

o bien para su adaptación a la dinámica organizacional que el ayuntamiento requiera para la atención de los servicios y la adecuada marcha de la administración; pero no es así, pues habla de forma generalizada las funciones que tiene cada unidad administrativa y no cada área.; más sin embargo es fundamental para la gestión municipal, avanzar en la elaboración del manual de organización y los manuales de procedimientos correspondientes, a las funciones de cada dependencia municipal, con el objetivo de visualizar el funcionamiento de la administración municipal y poder determinar en una fase posterior su mejoramiento y/o actualización.

Por ello, como primera instancia es necesario crear un Acuerdo de Manuales Administrativos, por el cual se establezca la creación y el uso obligatorio de los manuales administrativos, tanto de organización y procedimientos generales y específicos, pues como se observa en la actualidad, no hay organización en la cual se ocupe esta herramienta tan indispensable pues entre las razones que justifican su uso se encuentran las siguientes, para garantizar una correcta uniformidad en el tratamiento de las operaciones cotidianas. Una vez propuesto la utilización de los manuales administrativos, debe ubicarse el responsable de su elaboración, siendo la UOM que se estableció en la Dirección de Modernización, Innovación y Tecnología Gubernamental, pues es la dependencia propuesta que esta investida de responsabilidad de la responsabilidad directa en cuanto a la determinación de políticas de trabajo y de la estructura organizacional idónea para la administración pública municipal.

5. Conclusiones

Se encontraron indicios de la utilización y ejecución de manuales administrativos instaurados, guiados y revisados por una dependencia importante las Unidades de Organización y Métodos en la administración pública federal y estatal, fungiendo como herramientas clave para la buena organización de la estructura, el buen desempeño de las funciones, acciones y tareas de cada dependencia y servidores públicos.

Durante los 15 años de la consolidación del municipio en los programas y líneas de acción plasmados en los planes de desarrollo municipal de cada gobierno se ha generado escaso desarrollo en cuanto a modernización administrativa, trayendo varias consecuencias como la falta de profesionalización y el desuso de manuales administrativos trabajando y guiándose solamente con el Reglamento Orgánico Municipal.

Personalmente, considero esencialmente el adoptar un proceso de modernización administrativa, para así dar continuidad a la Modernización integral de la Administración Pública que se llevó a cabo durante el trienio 2003-2006, el cual fue una de las acciones más completas por abarcar la mayor parte de los problemas que acontecían al ayuntamiento, y que posteriormente fue olvidado; de esta manera se tendrá una visión completa del proceso de modernización, contribuyendo e incorporando métodos, elementos y herramientas para mejorar el actuar del ayuntamiento. Asimismo, es necesario que los funcionarios encargados de llevar a cabo el proceso modernizador cuenten con las capacidades necesarias para tener una visión a largo plazo e implementen tecnologías administrativas, cuenten con la comunicación y los medios necesarios para dar seguimiento con dicho proceso en los siguientes periodos de gobierno, así como también emplear programas de modernización administrativa a fin de erradicar la corrupción y el sistema de botín.

El gobierno de Chimalhuacán está preparado para llevar a cabo un proceso de modernización administrativa ya que cuenta con todas las herramientas necesarias y los recursos suficientes —materiales, financieros, tecnológicos y humanos— para que se realice los cambios necesarios en beneficio de la ciudadanía para brindarles los bienes y servicios que merecen.

6. Fuentes de Información

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

Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México (2004), Análisis de las plantillas de personal en la administración pública de los municipios del Estado de México, México, [formato pdf], Dirección URL:

http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/transparencia/information/analisis_mpales/contraloria/analisi_plantillas_personal_admon.pdf, [fecha de consulta: 21 de abril 2015].

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

OPPTA (2009), Observatorio Panamericano, pasaje, territorio, arquitectura: Chimalhuacán, México, de cómo regenerar un tejido urbano resultado de procesos acelerados de asentamientos irregulares, Chimalhuacán, México, [análisis en formato pdf], [fecha de consulta: 12 de abril 2015]. 7 pp.

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

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

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

Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, México, periodo 2009-2012.

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

Reynoso Soto Selene Rosa María y Villafuerte y Eudave Miguel Ángel (2003), Manual básico para la administración municipal, Toluca México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 4a edición 277 pp.

Rodríguez Valencia, Joaquín (2012), Como elaborar y usar los manuales administrativos, México, D.F., Cengage Learning editores, cuarta edición, 192 pp.



ENCUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

21° NÚMERO
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2015

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Lic. Claudia BodekStavenhagen*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Dra. María Cristina Puga Espinosa*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales: *Mtra. Consuelo Dávila*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinador de Informática: *Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego*

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermosillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.

Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

Apoyo en integración y tratamiento de contenidos: María
Fernanda Frausto López

ENCUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO
DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 6,
No.21, septiembre-diciembre 2015, es una publicación
cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma
de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública,
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col.
Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.
(5 5) 5 6 2 2 9 4 1 6 y (5 5) 5 6 2 2 9 4 2 6 ,
<http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>,
maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr.
Ricardo UvalleBerrones. Reserva de Derechos al uso
Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-
1949. Responsable de la última actualización de este
número, Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Maximiliano
García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad
Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510,
México D.F., fecha de la última modificación, 30 de abril de
2016.

Las opiniones expresadas por los autores no
necesariamente reflejan la postura del editor de la
publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los
textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente
completa y la dirección electrónica de la publicación.

www.politicas.unam.mx