



Aportes del desarrollo organizacional a la Administración Pública Municipal

Christian Arturo Cruz Meléndez *

Abstract

El Desarrollo Organizacional es una herramienta de la administración cuyo objetivo principal es propiciar el cambio planeado a fin de mejorar el desempeño en aspectos administrativos, organizacionales, tecnológicos, sociales y culturales. Surge del sector privado y es ahí donde se ha aplicado regularmente, sin embargo, en este trabajo el autor propone que se utilice en la Administración Pública Municipal, tomando en cuenta ciertas consideraciones teóricas.

Palabras clave

Desarrollo Organizacional, Administración Pública Municipal, Desempeño Administrativo, Modernización Administrativa.

1. Introducción

En 1999 a los municipios mexicanos se les otorgó mayor autonomía y se les reconoció el carácter de gobierno, es decir, dejaron de ser en términos normativos meros administradores de servicios públicos, por lo que desde entonces su desempeño ha cobrado mayor importancia. Sin embargo, 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.

El municipio es la institución pública más cercana a la ciudadanía y ésta espera que sea capaz de responder a sus necesidades. Para poder cumplir con sus funciones -

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestro en Administración (organizaciones) por la UNAM.

establecidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en otras leyes y reglamentos derivados de ella- la Administración Pública de los municipios debe tener una estructura organizacional que permita cumplir adecuadamente con 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, con las reformas de 1999. 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.

Es por esta razón que se propone la aplicación de un programa de Desarrollo Organizacional (D.O.), en la Administración Pública Municipal como una alternativa para mejorar su desempeño y favorecer su modernización, el cual tendrá éxito si se toman en cuenta las características propias de cada municipio. No hay que olvidar que los éstos 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 tenerlos 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 de mejorar el desempeño municipal.

2. Importancia de los Municipios

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

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 líneas de acción y estrategias de gobierno interior.

Por lo tanto, la importancia del municipio radica en ser la instancia de gobierno más cercana a la población, la primera proveedora de servicios públicos y la aquella donde convergen inicialmente 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. Por lo menos de manera normativa se le reconoce como instancia de gobierno, aunque en la práctica aún queda vulnerada su autonomía, por ejemplo, en la cuestión financiera.

3. Necesidad de Fortalecer la Administración Pública Municipal

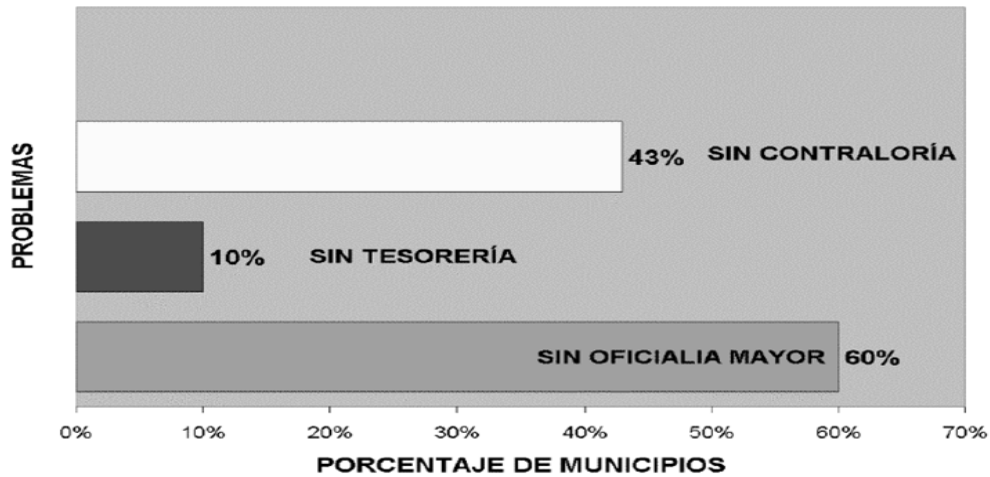
La situación de algunas administraciones públicas municipales en México es difícil y compleja, y se enfrentan a muchas adversidades. De acuerdo con Enrique Cabrero en su ensayo *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, destacan las siguientes situaciones problemáticas:

- 62% de los municipios mexicanos presenta un índice de capacidad institucional con un valor menor a 6 puntos (en una escala de 10), existiendo sólo 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
 - la reglamentación

- 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.
- 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 señalan explícitamente cómo se deben realizar los procedimientos, los programas, 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 cuenta con un elemento jurídico que regule, organice y ordene las acciones en cuanto a tiempos, recursos y objetivos.
- El 61 % de los 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, es decir, de que sea obsoleta y poco adaptada a los nuevos tiempos. La siguiente figura nos da una idea de los rezagos administrativos en municipios mexicanos:

Figura 1.

Rezagos Administrativos Municipales

Fuente:

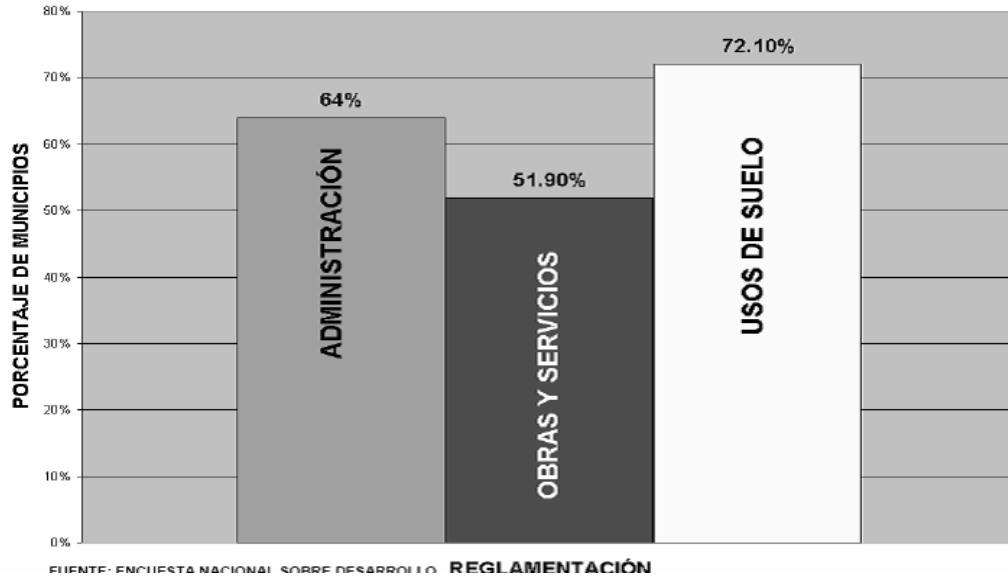
Galindo, Ramón; *Armonización Contable Gubernamental a Nivel Nacional*; p. 10

La figura 1 nos da una visión de las carencias de los municipios en áreas administrativas, por ejemplo, aquellos donde no hay tesorería, lo cual puede traducirse en un manejo inadecuado de los recursos financieros. Esta situación, vinculada a la falta de una contraloría, crea un “cultivo” que puede favorecer el uso inadecuado e ilegal de los recursos.

La falta de reglamentación es una problemática común en municipios mexicanos. No existen reglamentos 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. Esto genera una situación de insatisfacción, particularmente en cuestiones que requieren de un sustento jurídico sólido, como es el cobro de impuestos o el uso del suelo. Se generan, por tanto, conflictos en la recaudación del impuesto predial o en la expedición de licencias de funcionamiento.

Figura 2.

Rezagos Municipales en Materia de Reglamentación Básica



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

4. Aportes del Desarrollo Organizacional a la Administración Pública Municipal

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.

Mejor desempeño: se refiere a aspectos técnicos que complementan el punto anterior, entre los que destacan las funciones administrativas de planeación, organización, división del trabajo, toma de decisiones, control, utilización de recursos de forma racional y transparente.

Clima organizacional: un cambio positivo del clima organizacional comprende el uso de técnicas de resolución de conflictos para mejorar las relaciones humanas. Este punto es de particular importancia, ya que incluso la atención a usuarios puede verse afectada con los cambios del clima organizacional.

Eficiencia: se trata del cumplimiento de objetivos, internos y externos. El cambio en la organización motivado por la intervención del desarrollo organizacional, debe ser un elemento que convierta a una organización ineficiente en una organización ágil, flexible y capaz de cumplir los objetivos y expectativas que se tienen de ella.

5. Consideraciones para implantar un programa de Desarrollo Organizacional

Las siguientes consideraciones son necesarias para aplicar un modelo de desarrollo organizacional, pues, como se señaló, no se trata de aplicar la técnica de manera indiscriminada:

Naturaleza de las Organizaciones Públicas

Aplicar un modelo de desarrollo organizacional no es simplemente utilizar las técnicas sin ningún tipo de consideración, es decir, no se trata simplemente de copiar lo que la teoría señale o utilizar experiencias exitosas sin mayor cuestionamiento y adaptación. La importación o copia de modelos ha sido un fracaso en algunas ocasiones. El problema del fracaso no es la técnica en sí, sino es pensar que “remedio” funciona igual en todas circunstancias. No se puede aplicar una técnica en la administración pública de la misma manera que se aplica en la privada.

Tipología Municipal en México

Si se alude a la administración pública municipal, hay que considerar la heterogeneidad y particularidades de cada municipio. Tenemos que considerar aspectos sociales, culturales y económicos.

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

Figura 3.**Distribución de la tipología municipal**

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

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

Cultura y Cambio Organizacional

En toda organización existen patrones de comportamiento y cultura organizacional, como son “modales de conducta y las subyacentes creencias, valores, normas y premisas”

(Vargas, 2008:33) que van más allá del desempeño organizacional o la organización formal: también existen vicios y costumbres que no siempre pueden ser socialmente correctas.

En cada organización existe una cultura propia y por lo tanto factores de comportamiento. En el caso de las administraciones públicas municipales, podremos agregar que mientras sólo se trabaje por cumplir requisitos legales o administrativos, se actúe más por intereses facciosos o no haya continuidad en los programas que se aplican, las técnicas de cambio organizacional irán directamente al fracaso.

Tipología Organizacional

Las organizaciones públicas son burocráticas por naturaleza (por burocráticos nos referimos al modelo de Max Weber). La Administración Pública tradicional va asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica en que cada unidad tiene responsabilidades claramente delimitadas y sus actuaciones son reguladas por disposiciones escritas y mecanismos de control vertical. Este modelo 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

Estructura Administrativa

Como se mencionó, debe considerarse el grado de consolidación en que se encuentra una estructura administrativa, ya que este influirá en el programa de desarrollo organizacional, pues “condiciona el comportamiento de aquellos que componen una organización, y es también un medio para alcanzar objetivos y metas” (Vargas, 2008:147).

Aspectos que hay que analizar de una estructura organizacional son:

- 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, es decir su tamaño (número de miembros vinculados a la organización, capacidad física, personal a su disposición, insumos y productos, la discrecionalidad de recursos, entre otros).
- Ideología: hablar de una organización del sector público 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. El grupo ideológico que tenga el poder puede definir la forma en que una organización se desempeñe.

6. Conclusión

Opciones para el mejoramiento municipal hay muchos, y se han registrado en la práctica avances en aspectos políticos, económicos, financieros, jurídicos y sociales de los municipios. Sin embargo, 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 más perjudicados serán los ciudadanos que recibirán un mal servicio. En este aspecto el desarrollo organizacional

puede convertirse en una valiosa herramienta que bien utilizada ayudará a mejorar el desempeño organizacional de los municipios.

Fuentes de información

AUDIRAC Camarena, Carlos Augusto (1994). *ABC del desarrollo organizacional*, México, Trillas.

AUDIRAC Camarena, Carlos Augusto (2007). *Desarrollo Organizacional y Consultaría*, México, Trillas.

CABRERO, Enrique (2008). *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm
[Consulta: 23 de junio de 2008]

CABRERO; Enrique (2007). *Reformando al gobierno*, México, Porrúa.

CASTRO, Rosario (2008). *El Fortalecimiento Institucional Municipal y un Federalismo Corresponsable*.

http://www.sre.gob.mx/eventos/coordinacionp/ponencias/moduloIV/Rosario_Castro.pdf

[Consulta: 23 de junio de 2008]

Galindo, Ramón (2008). *Armonización Contable Gubernamental a Nivel Nacional*.
<http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/263.pdf> [Consulta: 23 de junio de 2008]

GUERRERO, Omar (1999). *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, UAEM.

GUIZAR, Rafael (1998). *Desarrollo Organizacional: principios y aplicaciones*, México, McGraw-Hill.

MEJÍA, José (1994). *Problemática y Desarrollo Municipal en México*, México, Plaza y Valdez.

PARDO, María del Carmen (comp.) (2004). *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México, COLMEX.

VARGAS, José (2008). *La culturocracia organizacional en México (primera parte)*.
www.ujat.mx/publicaciones/hitos/ediciones/20/original_culturocracia.pdf [Consulta: 23 de junio de 2008]



ENCRUCIJADA

Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública
F C P y S - U N A M

CUARTO NÚMERO
ENERO - ABRIL 2010

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



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro*

Secretario Administrativo: *Mtro. Juan José Pérez Castañeda*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Aureliano Morales Vargas*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

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

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Claudia Bodek Stavenhagen

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

Coordinadora de Informática: *Arq. Guadalupe Gómez Goujón*
(Responsable de la Publicación Electrónica)

ENCRUCIJADA

Director: 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

Contacto: maximiliano_unam@yahoo.com.mx

Diseño, integración y publicación
electrónica:

Coordinación de Informática

Centro de Investigación e Información Digital



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Circuito Mario de la Cueva s/n, frente a TV-UNAM,
Ciudad Universitaria, Deleg. Coyoacán, México D.F.
CP. 04510.