

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

TOLUCA : Una Administración Organizada



Aravier Balam García Rubí

Maestría en Administración Pública y Política Pública

Asesor Dr. Gustavo López Montiel

Diciembre de 2005

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo general de la investigación es el de proponer una estructura organizacional para la Administración Pública Municipal de Toluca, con dependencias y/o áreas definidas que respondan a las necesidades de la comunidad, para el logro de los objetivos, planes, programas y proyectos municipales, así como sus respectivas reformas a los ordenamientos legales.

La estructura organizacional actual presenta deficiencias; como dependencias con actividades que no les corresponden, una extensión inadecuada de la misma estructura, duplicidad de funciones entre unidades administrativas, entre otras. No se trata de inventar una estructura organizacional, sino de mejorar la que se tiene, para adecuarla a las cambiantes realidades de una entidad municipal dinámica y compleja.

Esta propuesta de rediseño se dio mediante la revisión y análisis a través de lo que plantea Mintzberg en su libro “Diseño de Organizaciones Eficientes”, y lo expuesto por Guy Peters, en su libro “La Política de la Burocracia”.

Con el rediseño organizacional se estaría ahorrando cerca del 8 % anual del total de recursos financieros disponibles, sin afectar el funcionamiento del Municipio, esto debido a la reducción de unidades administrativas.

Por lo que la propuesta dará pauta a que administraciones futuras en un corto plazo implementen una estructura organizacional con dependencias y/o áreas que realicen actividades propias, evitando duplicidad de funciones y logrando el adelgazamiento de la misma, de acuerdo a los lineamientos técnicos, administrativos y políticos con estricto apego a derecho, facilitando de esta manera el logro de los objetivos institucionales.

TOLUCA : Una Administración Organizada

ÍNDICE.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3

CAPITULO I

Administración Pública y Burocracia.....	7
1.1. Concepto de Administración Pública.....	7
1.2. Objetivos de la Administración Pública.....	9
1.3. Orígenes de la Burocracia.....	10
1.4. Concepto de Burocracia.....	13
1.5. Grado de Burocratización en las Organizaciones.....	16

CAPITULO II

Estructura de la Organización.....	18
2.1. Concepto de Organización.....	18
2.2. Organización Formal e Informal.....	19
2.3. Tipos de Organización.....	22
2.3.1. Organización por Área Atendida.....	22
2.3.2. Organización por Proceso.....	25
2.3.3. Organización por Clientela.....	29
2.3.4. Organización por Propósito.....	31

CAPITULO III

Estructura Administrativa.....	34
3.1. La Organización en Cinco Partes.....	34
3.1.1. La Cumbre.....	36
3.1.2. La Línea Media.....	37
3.1.3. El Núcleo Operativo.....	39

3.1.4. El Staff de Apoyo.....	39
3.1.5. La Tecnoestructura.....	40
3.2. Niveles Jerárquicos.....	41
CAPITULO IV	
Toluca: Una Administración Organizada.....	43
4.1 Generalidades del Municipio de Toluca.....	43
4.2 Análisis de la Estructura Organizacional.....	44
4.3. Estructura Organizacional Propuesta.....	47
4.4. Reformas a los Ordenamientos Legales.....	56
CONCLUSIONES.....	58
BIBLIOGRAFÍA	60
ANEXOS.....	62

TOLUCA : Una Administración Organizada

INTRODUCCIÓN

El Municipio es la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la expresión institucional del Estado Mexicano más inmediata a la población. Es la forma de asociación política de las pequeñas, medianas y en ocasiones grandes comunidades de la Nación, que se gobiernan así mismas a través de los Ayuntamientos, cuyos integrantes conocen y atienden la solución de los asuntos que les atañen.

En la actualidad, la administración pública municipal es cada vez más compleja y está inmersa en un proceso dinámico de cambio que rechaza formulas estereotipadas y rígidas para que pueda cumplir con calidad, oportunidad, racionalidad y suficiencia, por lo tanto sus funciones de desarrollo integral no deben ser más que de simple proveedora de servicios. Y de esta manera, desterrar la extendida sanción de escepticismo y frustración que invade el sentimiento social frente a los rendimientos decrecientes de la administración pública.

La renovación de la administración pública municipal para que cumpla cabalmente con las funciones que les corresponden no se plantea sólo como un programa de grandes reformas constitucionales o legales, sino que se inscribe en un proceso continuo y de una fuerte voluntad política, que emana del ejecutivo municipal, para examinar la administración en sus estructuras organizacionales, elementos y procedimientos de trabajo, en sus criterios de gestión y control internos, para ser la más ágil, más eficiente, más democrática, más cercana a la comunidad, para rescatar la buena imagen del servidor público ante la consideración y confianza ciudadana.

No se trata de inventar una administración, sino de mejorar la que se tiene, para adecuarla a las cambiantes realidades de una entidad municipal dinámica y compleja. Siendo varios los frentes identificados para la modernización de la administración pública municipal.

Los retos que enfrentan los gobiernos municipales actuales son de tal magnitud, que los obligan a configurar una administración pública capaz de facilitar y fortalecer las relaciones institucionales que se generan entre el gobierno y la sociedad a través de la modernización de su estructura organizacional.

El Municipio de Toluca en la actualidad presenta cierta incongruencia dentro de su estructura organizacional, esto debido a que hasta hace unos meses venía funcionando con una diferente a la plasmada tanto en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio, como en el Reglamento de Funcionamiento para la Administración Pública Municipal, pues estos fueron aprobados en noviembre de 1996, esta estructura durante este periodo presentó modificaciones sin un análisis adecuado ya que se creaban dependencias y/o unidades administrativas, para cubrir necesidades de la misma, así como para soporte nominal y no se hacían de manera legal, sin embargo la propuesta de modificación realizada por la Dirección General de Administración a dicho reglamento que se presentó y aprobó en Sesión Ordinaria de Cabildo el día 3 de junio de 2005, no cumplió con un análisis y estudio adecuado, ya que el principal objetivo fue la justificación nominal de la estructura ya existente, la cual presenta algunos errores, que deben de ser corregidos, ya que en ciertos rubros se apegan a lo establecido en el reglamento y en otros se violan disposiciones presentadas en leyes y reglamentos ordinarios de mayor jerarquía.

En virtud de que la estructura organizacional actual presenta deficiencias; como dependencias con actividades que no les corresponden, una extensión inadecuada de la misma estructura, duplicidad de funciones entre unidades administrativas, entre otras, es necesario reflejar el ordenamiento de las dependencias en dos áreas: Gobierno Municipal Central y Organismos Descentralizados, siendo el primero de los mencionados el punto

central del estudio y propuesta, ya que incluye a todas las dependencias que están representadas en el Órgano Ejecutivo Municipal.

Debido a las diferencias de criterios existentes en el ordenamiento técnico-administrativo de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Toluca y de su representación gráfica (organigramas), el objetivo de esta investigación es proponer el rediseño de la estructura organizacional de la misma, así como sus respectivas reformas a los ordenamientos legales, con la finalidad de poder responder mejor a las necesidades de la comunidad, con áreas y/o dependencias que realicen actividades propias, logrando que los objetivos, planes, programas y proyectos se conviertan en acciones y resultados concretos, que sirvan para satisfacer las demandas primordiales de nuestra sociedad, dotando a la Administración Pública Municipal de herramientas necesarias para darle el empuje en el desempeño de sus labores, mejorando así, la eficiencia y eficacia de la aplicación de sus recursos, evitando la duplicidad de funciones, logrando el adelgazamiento de la estructura, y ofreciendo a los funcionarios gubernamentales de los tres ordenes de gobierno, a la iniciativa privada, a profesionistas, estudiantes y público en general, información básica sobre la organización y funcionamiento de las dependencias que conforman la Administración Pública Municipal.

Esta propuesta de rediseño se dará mediante la revisión y análisis a través de lo que plantea Mintzberg en su libro “Diseño de Organizaciones Eficientes”, lo que nos permitirá determinar que la organización refleje realmente los propósitos a corto, mediano y largo plazo para el desarrollo del municipio. Análisis que vera incluida la estructura de la organización a la que hace referencia y que se integra de cinco partes: la Cumbre, la línea Media, el Núcleo Operativo, el Staff de Apoyo y la Tecnoestructura.

Así como también lo expuesto por Guy Peters, en su libro “La Política de la Burocracia” , en donde se refiere a la base de la organización de todo aparato administrativo que se funda en cuatro principios: la organización por área atendida, por proceso, por clientela y por propósito.

En el capítulo primero del presente estudio, titulado Administración Pública y Burocracia, se delimitan los conceptos básicos de ambos términos, resaltando definiciones, antecedentes y orígenes, haciendo referencia a varios autores.

El segundo capítulo lleva por nombre Estructura de la Organización, está enfocado específicamente en mencionar los tipos de organizaciones, indicando las características de cada una de ellas y al papel que desempeñan en la Administración Pública.

En el desarrollo del capítulo tercero Estructura Administrativa, se aborda principalmente el tema de la organización en cinco partes de acuerdo a lo que establece Mintzberg en su libro “Diseño de Organizaciones Eficientes”.

En el último capítulo titulado Rediseño de la Estructura Organizacional Municipal, se hará el análisis de las estructuras organizacionales de las tres últimas administraciones del Municipio de Toluca, para de esta manera proponer una estructura que cumpla con los lineamientos establecidos, para un mejor funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

El planteamiento anterior dará pauta a que administraciones futuras implementen una estructura organizacional con dependencias y/o áreas que realicen actividades propias, evitando duplicidad de funciones y logrando el adelgazamiento de la misma, de acuerdo a los lineamientos técnicos, administrativos y políticos con estricto apego a derecho, facilitando de esta manera el logro de los objetivos institucionales.

CAPITULO I

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y BUROCRACIA

Para el desarrollo de este capítulo entenderemos que la administración pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, dando una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. (Guerrero 1999, p.92) Además de la Administración Pública, un concepto importante y el cual debemos mencionar durante esta investigación es Burocracia, ya que es un término generalmente aplicado a un sistema de gobierno cuya aplicación está completamente en manos de funcionarios. (Waldo 1999, p.52) Por lo anterior será conveniente abordar características específicas de cada uno de estos conceptos que nos llevarán a conocer temas relacionados a ellos y que nos abrirán un panorama más amplio acerca de la Administración Pública en la actualidad.

1.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En lo esencial, la administración pública puede describirse así:

1. En cuanto a lo funcional, como el proceso de aplicación de reglas; es decir; el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales.

2. Como estructuras gubernamentales cuya función primordial es desempeñar las funciones descritas en 1.

Esta definición podría parecer algo restrictiva. Sin embargo, nos interesan las funciones políticas y económicas de los organismos administrativos aun cuando tales organismos no estén desempeñando funciones estrictamente administrativas. En consecuencia, el estudio y análisis de la administración pública han llegado a incluir

bastante mas de lo considerado estrictamente “administrativo”: digamos que movidos por la necesidad o por el abandono de otras instituciones, los organismos administrativos se han convertido en importantes cuerpos de elaboración de reglas tanto en las sociedades desarrolladas como en las menos desarrolladas. (Peters 1999, p.22)

Debemos entender a la administración como “la acción propiamente dicha en los pueblos”, aclarando que no debemos confundir que este termino esta relacionado directamente con la justicia. Los doctrinarios de la ciencia de la administración ponen énfasis en la distinción entre administración y justicia; la primera tiene relación con leyes de carácter general; en tanto que la segunda, con leyes de interés privado. Las primeras tratan de la relación entre la comunidad y los individuos, de aquí que la administración se distinga por la aplicación de leyes “que consideran a las personas como miembros de la comunidad” es decir, se refieren al ciudadano, no al individuo. (Bonnin 1999, p.94)

El papel de la administración, la cual si es indispensable para la sociedad y en la medida en que en ésta no hay sino dos poderes, el de hacer las leyes y el de ejecutarlas, el ultimo es su propia atribución. “Se puede concebir una sociedad sin gobierno, pero no sin administración”. La importancia de la administración es tanta que se ha comprendido bien la naturaleza y el objeto que persigue es de carácter esencialmente conservador y preservador.

La administración es la cadena que liga todas las partes de la sociedad y constituye lo que llamamos unidad del cuerpo político, en tanto que la justicia es el ojo por cuya vigilancia se impide que los eslabones de la cadena se rompan; la primera obra, la segunda juzga; “administrar es la regla general; juzgar es la regla particular”. (Guerrero 1999, p.96)

Lo antes argumentado sirve de base para establecer los principios fundamentales de la administración publica:

- 1) Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- 2) Que la conservación de ésta es el principio de la administración;
- 3) Que la administración es el gobierno de la comunidad;
- 4) Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

1.2 OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Eliminar obstáculos y trámites innecesarios que reducen el potencial del factor humano y que genera una continua fricción entre el servidor público y el público.
- Abandonar con orden lo que en un tiempo fue eficiente pero que ahora resulte gravoso, ante las frecuentes innovaciones tecnológicas.
- Aprovechar las mejores opciones de tecnología y financiamiento de nuevos proyectos.
- Garantizar la probidad y la honestidad del funcionario público. Para ello, controlar y vigilar el cumplimiento de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales;
- Apoyar a las dependencias, entidades y municipios en el control, evaluación y seguimiento de la inversión pública, así como vigilar que los recursos sean aplicados de conformidad con la normatividad aplicable en forma eficaz y oportuna procediendo a presentar las denuncias correspondientes ante las instancias competentes en caso de contravención a la misma.
- Apoyar a los titulares de las dependencias, entidades y municipios a los que se autorizan recursos para obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios en el marco de programas sociales, con recursos provenientes de inversión estatal directa, por el convenio de desarrollo social u otros convenios especiales, a través de la fiscalización, supervisión y verificación del uso de los recursos para que logren los objetivos de manera eficaz y eficiente.
- Planear, dirigir y coordinar programas de modernización y calidad total, tendientes a mejorar la productividad de la Administración Pública así como proponer medidas tendientes a la simplificación de trámites y procedimientos de las dependencias y dictar las normas técnicas y criterios de aplicación para la programación y evaluación en materia de informática.
- Apoyar y facilitar las acciones que emprendan las dependencias y organismos de la Administración Pública cuando así lo soliciten, en establecimiento de políticas,

criterios, lineamientos para simplificar y mejorar los sistemas y procedimientos administrativos a través de estrategias de calidad y mejora continua. (Laris 2001, p.26)

1.3 ORÍGENES DE LA BUROCRACIA

La burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, es decir, la adecuación de los medios a los objetivos(fines) pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia posible en la consecución de esos objetivos. Los orígenes de la burocracia, como forma de organización humana, se remontan a la antigüedad. No obstante, la burocracia – tal como existe hoy, como base del sistema moderno de producción – se originó en los cambios religiosos ocurridos después del Renacimiento.

Además, Weber señala que el sistema moderno de producción, eminentemente racional y capitalista, no se originó en los cambios tecnológicos ni en las relaciones de propiedad, como afirmaba Karl Marx, sino a partir de un nuevo conjunto de normas sociales y morales a las que denominó “ética protestante” : el trabajo duro y arduo como don de dios, el ahorro y el ascetismo que proporcionan la reinversión de las rentas excedentes, en ves de gastarlas y consumirlas en símbolos materiales e improductivos, en nombre de la vanidad y el prestigio. Verificó que el capitalismo, la burocracia (como forma de organización) y la ciencia moderna constituyen tres formas de racionalidad que surgieron de los cambios religiosos ocurridos, inicialmente, en los países protestantes – como Inglaterra y Holanda – y no en países católicos. Las semejanzas entre el protestante (y principalmente el calvinista) y el comportamiento capitalista son impresionantes. Estas tres formas de racionalidad se apoyaron en cambios religiosos.

Weber no consideró la burocracia como un sistema social, sino como un tipo de poder por lo tanto distingue tres tipos de sociedad (Weber 1998, p. 350):

- 1.- Sociedad Tradicional, en la que predominan características patriarcales y hereditarias: la familia, el clan, la sociedad medieval, etc.
- 2.- Sociedad Carismática, en la cual priman características místicas, arbitrarias y personalistas: los grupos revolucionarios, los partidos políticos, las naciones en revolución, etc.
- 3.- Sociedad Legal, racional o burocrática, en la que predominan las normas impersonales y la racionalidad en la selección de los medios y los fines: las grandes empresas, los estados modernos, los ejércitos, etc.

Según Weber, a cada tipo de sociedad corresponde un tipo de autoridad. “Autoridad significa la probabilidad de que una orden específica sea obedecida”. La autoridad representa el poder institucionalizado y oficializado. Poder implica potencial para ejercer influencia sobre otras personas. Poder significa, según Weber, la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun en contra de cualquier forma de resistencia, y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Por tanto, el poder es la posibilidad de la imposición de la voluntad de una persona en la conducta de otras. La autoridad proporciona poder: tener autoridad es tener poder. Lo recíproco, sin embargo, no siempre es verdadero, pues tener poder no significa tener autoridad. La autoridad – y el poder que proviene de ella – depende de la legitimidad, que es la capacidad de justificar su ejercicio. La legitimidad es el motivo que explica por qué determinado número de personas obedece las ordenes de alguien, confiriéndole poder. Esa aceptación, esa justificación del poder se llama legitimación. La autoridad es legítima cuando es aceptada. Si la autoridad proporciona poder, el poder conduce a la dominación.

Cuando la dominación se ejerce sobre un gran número de personas y un vasto territorio, necesita un aparato administrativo – personal administrativo – para ejecutar las ordenes y servir como punto de unión entre el gobernante y los gobernados. Según Mouzelis, la legitimación y el aparato administrativo son los dos principales criterios de la tipología weberiana.

Weber describe tres tipos de autoridad legítima: autoridad tradicional; autoridad carismática; autoridad racional, legal o burocrática.

Autoridad Tradicional

Cuando los subordinados consideran que las ordenes de los superiores son justificadas porque ésa fue siempre la manera de hacer las cosas. El dominio patriarcal del padre de familia, del jefe de clan, y el despotismo real representan el tipo más puro de autoridad tradicional. El poder tradicional no es racional; puede transmitirse por herencia y es conservador en extremo.

Autoridad Carismática

Los subordinados aceptan que las ordenes del superior son justificadas por la influencia de la personalidad y el liderazgo del superior con el cual se identifican.

Carisma es un término que antes se usó en sentido religioso para señalar un don dado por Dios, un estado de gracia, etc. Modernamente, Weber y otros lo usaron con el sentido de una cualidad extraordinaria e indefinible en una persona. Es aplicable a grandes líderes políticos como Hitler, Kennedy, etc., y a dirigentes industriales como Matarazzo, Ford, etc. El poder carismático es un poder sin base racional, es inestable y adquiere fácilmente características revolucionarias. A diferencia del tradicional, no puede ser delegado ni heredado.

Las sociedades en periodos revolucionarios como Rusia en 1917 o la Alemania nazi de 1933 o los partidos políticos revolucionarios o líderes como Janio Quadros o Getúlio Vargas (en el Brasil), constituyen ejemplos históricos de autoridad carismática. El líder se impone por ser alguien fuera de lo común, que posee habilidades mágicas, da muestras de autoridad basada en la devoción afectiva y emocional de los seguidores por el líder.

La legitimación de la autoridad carismática proviene de las características personales carismáticas del líder y de la devoción y las emociones que despierte en sus seguidores.

Autoridad racional, legal o burocrática

Cuando los subordinados aceptan que las ordenes de los superiores son justificadas porque concuerdan con un conjunto de preceptos o normas que consideran legítimos, y de los cuales se deriva el poder de mando. Es el tipo de autoridad técnica, meritocrática y administrativa. Se basa en la promulgación. La idea básica reside en el hecho de que las leyes pueden ser promulgadas y reglamentadas libremente por procedimientos formales y correctos. El grupo gobernante elegido ejerce autoridad sobre los subordinados, de acuerdo con ciertas normas y leyes.

La legitimidad del poder racional y legal se basa en normas legales racionalmente definidas.

En la dominación legal, la creencia en la justicia de la ley es el fundamento de la legitimación. El pueblo obedece las leyes porque cree que son promulgadas por un procedimiento escogido por gobernados y gobernantes. Además, el gobernante es visto como una persona que alcanzó tal posición por procedimientos legales (como nominación, elecciones, concursos, etc.), y en virtud de su posición alcanzada ejerce el poder dentro de los límites que le fijan las normas y reglamentos sancionados legalmente. (Chiavenato 1999, p. 451)

1.4 CONCEPTO DE BUROCRACIA

La burocracia puede ser entendida como un “sistema de gestión y administración altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias de las ramas que la

integran, la estructuración con arreglo a normas y reglas técnicas objetivas e impersonales. Es esta la concepción weberiana de la burocracia, también puede ser considerada como un cuerpo o conjunto institucional “jerárquicamente organizadas y caracterizadas por ciertas notas estructurales o coyunturalmente cambiantes”, (García 2001, p.154) siendo las más importantes:

- Carecer de propiedad sobre el objeto, los medios y el producto de la gestión, de manera que hay una separación entre función y propiedad.
- No ser elegidos por los administrados, sino nombrados por la autoridad superior.
- Estar dotados de un específico saber (mostrado en el caso típico ideal a través de pruebas objetivas, como exámenes, concursos, etc.) y de un status jurídico y/o social.
- Tener como profesión única o principal el servicio a la organización burocrática.
- Actuar leal y metódicamente su actividad a las formas y contenidos de unas normas o de unos precedentes, aunque ello contradiga sus propios criterios y convicciones.

Por lo anterior Groisman, se hace la siguiente pregunta, al indagarse sobre que estrategias adoptar, sobre ¿Reformar con o contra la burocracia?, es lo mismo que preguntarse en sentido radical, y pensar, en si la burocracia a la hora de reformar, es un obstáculo o un elemento fundamental, en su papel de agente reformador. Eso es el debate entre la burocracia como motor y como obstáculo.

a. Como motor

Pensar a la burocracia como motor, es indagar acerca del papel de la misma como "agente reformador", es decir el encargado de llevar a cabo paso a paso, siguiendo el programa de reforma, a través de pautas y herramientas proporcionadas por esa "racionalidad técnica", y posibilitada por la "delegación" de funciones de parte de los encargados de discutir y consensuar la iniciativa de reforma.

Por lo tanto cuando analizamos el fenómeno de la burocracia como motor hay que tener reparo en observar por lo menos cuatro cosas:

- El grado de poder que posee la burocracia en términos de autonomía decisoria.
- El grado de consenso interno que existe dentro de la misma, entre diferentes corrientes internas que la puedan componer.
- El grado de consenso externo. Esto es, la convergencia entre burocracia, poder político y sociedad civil.
- Y obviamente observar la capacitación, el saber técnico y especializado, con relación a la dualidad eficacia – eficiencia.

Estos instrumentos analíticos nos permiten definir a la burocracia como motor, o mejor dicho como agente, tomando como eje el carácter dinámico de la misma es decir, en su accionar, los componentes que marcan a la misma dentro del proceso de reforma: su poder, el consenso y su saber.

b. Como obstáculo

En este punto, son los "vicios de la burocracia". Para empezar, "la burocracia superior ha sido designada peyorativamente como casta o como clase, o más precisamente como clase funcional, es decir, no sustentada sobre fundamentos patrimoniales, sino en el poder y en los privilegios derivados de las atribuciones inherentes al ejercicio de la función" Este comportamiento clasista y/o corporativo de la burocracia, y retomando la perspectiva estructural funcionalista, crea una alteración en un subsistema, y que trae aparejado efectos corrosivos para el desenvolvimiento del sistema en si. Esto es, que a través de la exaltación o el abuso del status que le concede la función extrapolando al exceso el uso de herramientas propias de la función y no de intereses corporativos y clasistas. Es por eso que la burocracia se transforma en un obstáculo, es lo que impide lo indispensable: el acuerdo. Además de eso y de convertirse en un obstáculo, adquiere el rol de objeto de reforma. Se encuentra ahora entre los blancos a reformar, no para eliminarla, sino para corregir esos vicios, y mutar esos intereses al servicio de la comunidad.

Características de la Burocracia

- 1.- Existe el principio de zonas de precisa y oficial jurisdicción, que están generalmente reguladas por normas, es decir, por leyes o reglamentos administrativos.
- 2.- Las actividades reglamentarias requeridas para los fines de la estructura gobernada burocráticamente están distribuidas de una manera fija como deberes oficiales.
- 3.- La autoridad que ha de dar las ordenes necesarias para el cumplimiento de tales deberes esta distribuida de una manera estable y se halla estrictamente delimitada por normas relativas a los medios coercitivos, físicos, o de otra clase que puedan ser supuestas a disposición de los funcionarios. (Waldo 1999, p.58)

1.5 GRADO DE BUROCRATIZACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

Alvin W. Gouldner efectuó una investigación que le permitió concluir que no existe un único tipo o modelo de burocracia, sino una gran variedad de grados de burocratización.

Gouldner llego a las siguientes conclusiones respecto a los grados de burocratización:

- 1.- La supervisión cerrada deteriora las relaciones entre el superior y el subordinado, y viola las normas informales del grupo. Por otro lado, las excesivas normas burocráticas son signo de desconfianza en las personas y en sus intenciones, pues dichas normas representan un intento de conseguir las cosas sin tener en cuenta a las personas.

- 2.- Las reglas burocráticas tienen varias funciones:

- Representan un instrumento notarial de la supervisión cerrada porque:
 - a) Son una forma de comunicación dirigida a aquellos de quienes se sospecha que quieren evadir responsabilidades, evitar obligaciones y no desempeñar sus tareas a satisfacción.
 - b) Ofrecen un sustituto para la repetición personal de ordenes por parte del superior, librándolo de la necesidad de estar dando ordenes continuamente a los subordinados.

- Apoyan el Respeto a la autoridad, sin necesidad de utilizar métodos violentos y represivos de legitimación. Permiten que el empleado acepte ordenes sin sentirse sometido a una persona, evitando el sentimiento de desigualdad e inferioridad personal.
- Legitiman el castigo y las sanciones. Constituyen un aviso formal anticipado de las consecuencias de infringir las normas establecidas, y legalizan y legitiman las medidas punitivas.
- Determinan un mínimo nivel de desempeño aceptable.

Estas funciones de las reglas burocráticas sirven para aliviar las tensiones provocadas por la supervisión cerrada. Aunque no las eliminan, cierran el ciclo dinámico ya descrito.

3.- Se distinguen las siguientes clases de comportamiento burocrático :

- La burocracia formalista: Las normas se imponen desde afuera. En el caso concreto, las reglas de seguridad. En este tipo de burocracia, la moral es elevada, en general, porque los valores informales del grupo son reforzados por la posibilidad de violación conjunta de las reglas mal controladas e impuestas desde afuera.
- La burocracia representativa: Las reglas son elaboradas por especialistas cuya autoridad es aceptada por supervisores y obreros. En caso concreto, la alta calidad que supervisores y colegas esperan del trabajo confiere prestigio. Los valores son compartidos por todos los miembros, lo cual genera solidaridad, y represión a los infractores.
- La burocracia punitiva: Las reglas son impuestas por presiones de la administración o de los empleados, en un intento por dominar. En el caso concreto la administración introdujo horarios, relojes y controles sobre la producción. La autoridad y el mando se refuerzan fuertemente, y se castiga con severidad la infracción a la norma. (Chiavenato 1999, p. 479)

Estos tres tipos de burocracia pueden coexistir en diferentes grados en una organización, formando una situación compleja y un tipo mixto de burocracia.

Weber analizó la burocracia desde un punto de vista puramente mecánico, no político, preocupándose por mostrar como se establecen y se obedecen las normas y las leyes. Weber no consideró los aspectos subjetivos e informales de la aceptación de esas normas y de la legitimación de la autoridad, ni la reacción formal de la organización ante la falta de consentimiento de los subordinados.

CAPITULO II

ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN

El desarrollo de este capítulo está basado en el libro “La Política de la Burocracia” de Gay Peters, debido a que resulta importante enfatizar sobre los conceptos de dicho autor y que para este trabajo de investigación fue necesario plasmarlos y hacer referencia sobre los mismos.

2.1 CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN.

Resulta importante mencionar que tanto en la sociología como en las ciencias empresariales se ha desarrollado un enfoque sobre la organización para el que lo central es el aspecto "estructural".

Desde luego, al observar un sistema, como puede ser la Administración del Estado, algunos de sus organismos, o una empresa, del que se supone debe estar "organizado", lo primero que se percibe es que sus actividades están "reguladas", que no acontecen a la buena de Dios, que existen reglas de conducta, de coordinación de actividades, de delimitación y determinación de competencias, de derechos o competencias para dar órdenes o pedir responsabilidades a otros, etc.

Toda la actividad organizada está como impregnada de "reglas". En una forma de comprensión de los sistemas sociales "ordenados", organizados, se tiende a verles como un entramado de reglas. Y la razón de que exista ese entramado regulado de forma estable se ve en lo que se denomina "estructura" del sistema.¹

¹http://www2.uah.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion/teor_organiz/concepto_organizacion.htm

Dado lo anterior y tomando a la Organización como un organismo o empresa y no como una función administrativa, mencionaremos algunas definiciones para aclarar mas el término.

La “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”. (Reyes 1998).

La “Organización es la coordinación de las actividades de todos los individuos que integran una empresa con el propósito de obtener el máximo de aprovechamiento posible de elementos materiales, técnicos y humanos, en la realización de los fines que la propia empresa persigue”. Isaac Guzmán V.

La “Organización es agrupar las actividades necesarias para alcanzar ciertos objetivos, asignar a cada grupo de administrador con autoridad necesaria para supervisarlos y coordinar tanto en sentido horizontal como vertical toda la estructura de la empresa”. Koontz & O'Donnell.

Y por ultimo, “La estructura y asociación por lo cual un grupo cooperativo de seres humanos, asigna las tareas entre los miembros, identifica las relaciones e integra sus actividades hacia objetivos comunes”. Joseph L. Massie.

2.2 ORGANIZACIÓN FORMAL E INFORMAL.

El conjunto de interacciones y relaciones establecidas por los diversos elementos humanos de una organización se denomina organización informal, en contraposición a la organización formal, que está constituida por la estructura organizacional compuesta de órganos, cargos, relaciones funcionales, niveles jerárquicos, etc. En consecuencia, el

comportamiento de los grupos sociales de una empresa está condicionado por dos tipos de organización; la organización formal o racional y la organización informal o natural.

Una de las características básicas de la organización formal es su racionalidad. Una organización es un conjunto de cargos funcionales y jerárquicos a cuyas reglas y normas de comportamiento deben sujetarse todos sus miembros. El principio básico de esta forma de concebir una organización plantea que, dentro de límites tolerables, sus miembros se comportarán de modo racional, es decir, de acuerdo con las normas lógicas de comportamiento prescritas por cada uno de ellos. En otras palabras, la formulación de un conjunto lógico de cargos funcionales y jerárquicos está basada en el principio de que los hombres funcionarán efectivamente de acuerdo con tal sistema racional.

La teoría clásica hizo demasiado énfasis en la organización formal; según Taylor y sus discípulos de la administración científica, la organización debe basarse en la división del trabajo y, por consiguiente, en la especialización del obrero; según Fayol y sus seguidores de la escuela anatómica, la organización debe preservar su totalidad, su integridad global. Taylor propendía por una organización funcional superespecializada, mientras que Fayol defendía la organización lineal y centralizada. Según los autores clásicos, por regla general, toda organización se estructura con el fin de alcanzar sus objetivos, y busca que su estructura organizacional minimice los esfuerzos y maximice el rendimiento. En otros términos, obtener mayor utilidad a menor costo, dentro de cierto estándar de calidad. En otros términos, obtener mayor utilidad a menor costo, dentro de cierto estándar de calidad. Por tanto, la organización no es un fin sino un medio que permite a la empresa alcanzar determinados objetivos.

Los primeros conceptos fundamentales de la teoría de las relaciones humanas fueron expuestos por Roethlisberger y Dickson. Ambos verificaron que el comportamiento de los individuos en el trabajo no podía ser comprendido de manera adecuada si no se consideraba la organización informal de los grupos, así como las relaciones entre esa organización informal y la organización total de la fábrica.

Algunos patrones de relaciones encontrados en la empresa no aparecen en los organigramas: amistades y antagonismos, individuos que se identifican con otros, grupos que se rechazan y una gran variedad de relaciones en el trabajo o fuera de él, los cuales constituyen la llamada organización informal, que se desarrolla a partir de la interacción impuesta y determinada por la organización formal. Los patrones informales de relación adoptan diversas formas, contenido y duración, lo cual demuestra que no siempre la organización social de una empresa corresponde con la exactitud a su organigrama. Esto se debe a que la organización formal de una empresa poco considera las desigualdades sociales y no explica las diferencias y los valores sociales en ese campo, sino que se atiende sólo a las relaciones funcionales y a las líneas lógicas de comunicación y coordinación horizontal y vertical. Es indiscutible que el trabajo en una empresa requiere la interacción entre los individuos. Las personas que ocupan los cargos en una empresa establecen por fuerza un sistema de interacción social, condición fundamental para la vida social dentro de una organización, en razón de la sociabilidad humana. En un sistema informal de relación, cada individuo necesita un mínimo de interacción con otros individuos.

Por otro lado, en el seno de toda actividad humana organizada existen procesos espontáneos de evolución social –sin objetivos determinados, conscientes o precisos que conducen a la organización informal natural. Esta última se manifiesta en los usos y costumbres, en las tradiciones, en los ideales y en las normas sociales. Por ejemplo, en el nivel del trabajador de la empresa en todo lo que constituye un salario justo, buenas condiciones de trabajo, tradiciones del oficio, día de trabajo normal, etc. En los diversos sistemas de jerarquía se manifiesta en las actitudes y disposiciones basadas en la opinión y el sentimiento. Son la expresión de la necesidad de “asociarse”, y tardan bastante en modificarse. Estas manifestaciones de la organización informal no proceden de la lógica, pues están relacionadas con el sentido de los valores, los estilos de vida y lo social que el hombre se esfuerza por preservar, y por cuya defensa está dispuesto, algunas veces, a luchar y rebelarse.

La organización informal de los individuos se origina en la necesidad de convivir con los demás seres humanos. Cuando alguien entra en un nuevo ambiente de trabajo, presenta un elevado interés en establecer relaciones satisfactorias informales con sus nuevos compañeros. Esta necesidad será satisfecha por las relaciones establecidas en la organización informal y en el seno de los grupos que allí mismo se forman. La organización formal en sí no puede tener en cuenta los sentimientos y valores –inherentes a la organización social- que sirven para diferenciar o integrar los individuos o grupos en la organización informal. Los individuos, al asociarse con otros en la empresa, crean relaciones personales e integran grupos informales en que cada persona adquiere cierta posición o estatus.

2.3 TIPOS DE ORGANIZACIÓN.

Desde siempre el ser humano ha estado consciente de que la obtención de eficiencia solo es posible a través del ordenamiento y coordinación racional de todos los recursos. Una vez establecidos los objetivos (lo que se quiere hacer) a través de la planeación, será necesario determinar que medidas utilizar para lograrlos (como hacerlo).

2.3.1 LA ORGANIZACIÓN POR EL ÁREA ATENDIDA.

La organización por área muestra las diferencias comparadas más interesantes entre las culturas. Las dos variables más importantes de la administración por área emanan de soluciones muy diferentes de este problema. Una solución es que el gobierno central trate de controlar y supervisar estrictamente la ejecución de sus políticas por toda la nación. Uno de los mejores medios para asegurar tal uniformidad es el empleo de funcionarios de prefectura en las localidades. En un sentido general, los prefectos son funcionarios del gobierno central responsables de aplicar los programas nacionales en el plano subnacional. Cada ministerio puede tener su propio servicio de campo, pero estos servicios son coordinados y hasta cierto punto supervisados por el prefecto, responsable ante el ministro del Interior o algún otro ministro encargado de supervisar la administración.

En la práctica, los sistemas de prefecturas operan a menudo en forma muy diferente del modelo formal de control central. Además de actuar como representantes del gobierno nacional ante la localidad, los prefectos representa a su localidad y a ellos mismos ante el Centro. Los prefectos son cooptados a menudo por sus localidades, y apoyan las peticiones de variaciones locales en los programas nacionales.

El prefecto es a menudo la persona que se encuentra en medio, conectando las demandas de los electores locales en favor de un trato especial y rápido con las exigencias de uniformidad del gobierno central. Los prefectos también deben pensar en sus localidades a fin de lograr el buen cumplimiento de las tareas de esas autoridades locales.

La otra respuesta común a la cuestión del control central es la de no esforzarse demasiado; se pone en práctica mediante diversos programas para la devolución administrativa y el federalismo administrativo. Estos programas transfieren el control de la administración hacia abajo, a una unidad subnacional, o se encargan del control desconcentrado de la administración. Es probable que las versiones más extremas de esta forma de organización se encuentren en Alemania y Suiza, donde las funciones de la burocracia nacional se confinan primordialmente al desarrollo de programas en los ministerios y la administración de los ferrocarriles estatales, el correo y varias industrias nacionalizadas. La mayor parte del trabajo de administración de las políticas públicas se hace al nivel del equivalente de los estados.

El sistema centralizado puede ser inflexible y aun autocrático, pero por lo menos está clara la responsabilidad de las políticas. Así pues, como ocurre también con la administración interna de las organizaciones públicas, el conflicto entre la centralización y su responsabilidad asociada por la decisión, y la descentralización y su flexibilidad asociada, surge al nivel más general de la organización en conjunto. Los gobiernos federales, dependen también de sus gobiernos provinciales o estatales para la administración de gran parte de sus políticas sociales y económicas. Incluso en los

gobiernos más centralizados, las autoridades locales administran los programas del gobierno central. Además los gobiernos locales (regionales y distritales) administran políticas públicas tales como las de vivienda, derecho penal y educación, en nombre del gobierno central. Puede haber algunos conflictos entre los gobiernos locales y el gobierno central acerca de la forma como se ejecutan las políticas.

La descentralización administrativa es ahora una táctica ampliamente utilizada para afrontar los problemas de las diferencias étnicas y regionales, en lo que de otro modo serían países centralizados.

Relacionada con la descentralización de la toma de decisiones tenemos la cuestión del tamaño de las unidades administrativas o el tamaño de los propios gobiernos locales. Los gobiernos han mostrado una tendencia continua a reorganizar la administración y el gobierno locales en unidades cada vez más grandes.

Estas reformas se han justificado generalmente por las economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos y por la capacidad de las unidades más grandes para ofrecer un mayor conjunto de servicios públicos. Sin embargo, escasean las pruebas sistemáticas de que existan en efecto estos presuntos beneficios. Primero, a medida que aumenta el tamaño de las unidades gubernamentales, los gastos fijos tienden a aumentar como porción de los gastos totales; después de cierto punto, las ganancias de las economías de escala son absorbidas por los incrementos de los gastos fijos. Además, cada servicio tiene una unidad de diferente tamaño en la que se le produce con mayor eficiencia. La recolección de basura parece ser muy eficiente en muy grande escala mientras que la vigilancia policíaca puede ser más eficiente en unidades más pequeñas. Si no se crean sistemas muy complejos con varios gobiernos de propósitos específicos, ningún gobierno de un solo tamaño será más eficiente para todos los servicios. Ese arreglo complejo de gobiernos de propósitos específicos ha venido surgiendo en algunos países como respuesta a las demandas de mayor eficiencia, a la privatización y a las tensiones fiscales de los gobiernos locales.

Dejando de lado la economía, es posible que, a medida que aumenta el tamaño de la unidad, disminuya la satisfacción con los servicios. Esto puede depender del costo percibido del gobierno en relación con los servicios que efectivamente ofrece. Por otra parte, como lo señala Fesler, a medida que aumenta el tamaño del gobierno se incrementa también la sensación de su alejamiento y, en consistencia, la alineación de la población. Esta alineación es una de las causas del incremento del gobierno y la organización vecinales las grandes ciudades. Estas organizaciones vecinales pueden ser unidades de propósitos generales que funcionen en el contexto de un gobierno municipal, o pueden ser organizaciones de propósitos especiales creadas para la coproducción de un servicio, como ocurre por ejemplo con los programas de “vigilancia vecinal” para la prevención de los delitos. En ambos casos, estas organizaciones ayudan a fortalecer el sentimiento de participación y de eficacia ciudadana. Por lo tanto, puede defenderse la conservación de las divisiones administrativas pequeñas e “ineficientes”, incluso en medio de las demandas de mayores eficiencias y más abundantes servicios.

2.3.2 LA ORGANIZACIÓN POR PROCESO.

El gobierno puede organizarse por proceso, o por la similitud de los procesos empleados por los miembros de la organización y la similitud de sus capacidades profesionales, antes que por el propósito de la organización. Llevado a un extremo, este principio podría significar, por ejemplo, que todas las actividades contables o de compra del gobierno deberán concentrarse en oficinas únicas, o que todos los ingenieros o abogados debieran concentrarse en oficinas de ingeniería o de derecho, para prestar sus servicios a otras agencias según lo requirieran.

Los ejemplos anteriores podrían parecer ineficientes- y probablemente lo son-, pero tales opciones existen para la organización del gobierno. Pueden justificarse como medio de concentración de individuos calificados, como medio de imposición de prácticas profesionales relativamente uniformes a todo el sector público, y como medio de

perfeccionamiento de las operaciones de otras organizaciones. La distinción de proceso más común en la bibliografía sobre la administración pública es la que se establece entre las oficinas de “línea” las de “equipo” (staff). Las agencias de línea son las que entregan directamente los servicios al público, mientras que las agencias de equipo son responsables de la coordinación de las agencias de línea y de prestar los servicios centrales requeridos por todo el gobierno.

Conforme se han ampliado las tareas del ejecutivo político también se ha ampliado la definición de equipo. Los ejecutivos han descubierto que sus propios equipos se amplían hasta que ya no pueden ser supervisados personalmente, por lo que se han desarrollado organizaciones diferenciadas que realizan las funciones del equipo.

Por lo tanto, el ejecutivo principal y su equipo (interpretado ampliamente como las oficinas de equipo o el personal de equipo) deberán intervenir para impedir una duplicación innecesaria. La duplicación que surge entre las agencias gubernamentales no necesariamente es resultado exclusivo del agrandamiento burocrático, sino que puede representar una disposición genuina para hacer bien un trabajo y una frustración por la incapacidad para coordinarse eficazmente con otras organizaciones.

“Las agencias centrales” del gobierno son primordialmente responsables del control de la duplicación y la imposición de la coordinación en el gobierno. Estas agencias incluyen las organizaciones financieras y presupuestarias.

También la planeación es un aspecto importante de la coordinación y la elaboración de presupuestos. Las oficinas de línea tienden a intervenir tan decisivamente a sus tareas habituales que con frecuencia carecen de tiempo para cosas no esenciales, como la planeación de que harán en el futuro, toda clase de planeación comprensiva puede incluir una perspectiva más amplia que la de una sola oficina. Las oficinas de planeación están directamente asignadas al ejecutivo y ofrecen una perspectiva más vasta del futuro. La planeación realizada en estas oficinas puede referirse a los propios programas

gubernamentales o a la economía de la sociedad, lo que requeriría la intervención del sector público.

Se observan varias diferencias en el uso de las oficinas de equipo. Los problemas de coordinación son principalmente horizontales, antes que verticales, porque varios departamentos (presuntamente) iguales compiten por fondos y programas. En virtud de que los jefes de estos departamentos son todos ellos miembro del gabinete, el problema de la coordinación consiste en imponer una decisión colectiva, en lugar del análisis y la coordinación por decreto ejecutivo.

El sistema de coordinación no podría funcionar en un sistema menos homogéneo y menos bien integrado, no existe virtualmente ningún medio de coordinación formal en el gobierno. Los intentos de coordinación han incluido la creación de departamentos muy grandes; todos los servicios potencialmente duplicadores o competitivos podrán incluirse dentro de los confines de un solo departamento y someterse a la coordinación jerárquica de un solo ministro.

En la práctica, pareciera que, a medida que aumenta el tamaño de los ministerios, se violaría cada vez más el antiguo “proverbio” administrativo del alcance del control, de modo que en la práctica obtendríamos en efecto menos coordinación, o por lo menos la necesidad de un trabajo de equipo más extenso dentro del departamento.

En varios puntos hemos señalado la existencia de conflictos entre las oficinas de línea y las de equipo. Los conflictos son casi inherentes a este sistema de organización. Las oficinas de equipo se identifican también como obstáculos formidables para el crecimiento organizacional. Del otro lado del conflicto, las oficinas de equipo se vuelven a menudo muy desconfiadas de las motivaciones de las oficinas de línea cuando se resisten a los esfuerzos que se hacen para coordinar y “racionalizar” los servicios públicos, y podrían resentir la capacidad de las oficinas de línea para movilizar el apoyo político a favor de sus programas fuera de la burocracia. Las oficinas de equipo pueden llegar a considerar a las limitaciones

inherentes que podría tener la organización por procesos, sobre todo en función de la línea y el equipo, es la tendencia de conflicto intraorganizacional y la resistencia a la coordinación y el mejoramiento de los servicios.

El problema de la línea y el equipo no sólo se da en el gobierno total, sino también en cada departamento en particular. Así como los ejecutivos nacionales requieren servicios de equipo para encargarse de ciertas cosas que sus oficinas de operación no pueden hacer, los ejecutivos de las oficinas operadoras tienen la misma necesidad. En los departamentos, estos servicios de equipo se ocupan también de la coordinación de programas y actividades.

Una variante interesante de la organización por equipo y línea, o más generalmente la organización por proceso, se observa en Suecia y Finlandia. En estos países, las dos funciones habituales de la burocracia pública-el desarrollo y la ejecución de las políticas públicas-se dividen en dos organizaciones separadas. Los ministerios están encargados del desarrollo de las políticas públicas. Los ministerios son pequeños, y su trabajo se confina al trabajo del tipo de equipo: planeación, coordinación y elaboración de programas. La ejecución efectiva de los programas públicos se encarga a un conjunto de directorios administrativos que son independientes de los ministerios aunque están conectados por el proceso presupuestario y en varias otras formas, y realizan funciones de línea, de ejecución efectiva de los programas.

En esencia, las organizaciones gubernamentales continúan realizando el trabajo de equipo, mientras que las organizaciones privadas o semipúblicas realizan las funciones de línea. Este método de organización muestra hasta que punto la organización por línea y equipo corresponde al antiguo adagio acerca de separación de la política y la administración. Las funciones de equipo pueden compararse con las funciones políticas de la defensa de programas y la formulación de políticas, además de asegurar que los funcionarios públicos independientes hagan lo que desean sus jefes políticos. Las funciones de línea se asocian más normalmente con la ejecución de las políticas en forma más o menos rutinaria. Como lo tenemos señalado, la dicotomía existente entre la política y la

administración es falsa en gran medida, pero es importante observar la medida en que se ha incorporado a la administración pública.

Otra posibilidad para la organización por proceso es la organización por corps o algunos otros organismos administrativos internamente homogéneos. El sistema de corps está desarrollado sobre todo en Francia, pero ha sido copiado en varios otros países, especialmente los que han derivado de una tradición administrativa francesa o napoleónica. El concepto del corps es un organismo de administradores con antecedentes educativos similares y dotados de capacidades profesionales semejantes. Cada uno de los grandes corps está, en teoría, especializado por la función; en la práctica, estos corps ejercen una influencia generalizada sobre la administración francesa y han adoptado papeles más vastos.

Se ha descubierto que varias funciones pueden organizarse por corps y procesos. La de ingeniería es una de ellas, y muchos países tienen cuerpos de ingenieros dentro de sus servicios civiles o militares nacionales. Podemos decir entonces que las funciones que pueden beneficiarse de la organización por proceso tienden a ser aquellas que requieren 1) adiestramiento técnico o grandes capacidades profesionales, o 2) un alto grado de compromiso interno y esprit corps, o 3) la imparcialidad o el aislamiento de otras partes de la burocracia y de las presiones políticas.

Otra posible implicación de la organización por proceso es el hecho de que una organización puede tener diversas concepciones de sus políticas y, junto con ellas, diversas posturas.

2.3.3 LA ORGANIZACIÓN POR CLIENTELA.

La tercera base posible de la organización es la de clientela atendida. Los grupos que presuntamente tienen necesidades especiales, o cuyos estilos de vida, industrias u otras características se consideran lo bastante distintivas podrían justificar una organización

separada para ellos y sus intereses. Al parecer ha habido dos razones para la creación de las organizaciones basadas en la clientela; 1) prestar mejores servicios para un conjunto especial de grupos (sobre todo los que tienen algún patrocinio político), como los veteranos, los habitantes de las ciudades o los agricultores; o 2) a la inversa, asistir y controlar a la vez a las partes de la población que carecen de tal patrocinio político, como los indígenas, los trabajadores extranjeros y otros.

Lo importante de ambas justificaciones de los grupos de clientes es que producen una organización que puede convertirse en un conducto obvio de la influencia política a través de la clientela. Es decir, la organización de la clientela, incluso cuando se realiza para fines de la regularización, generalmente produce una influencia grupal más directa sobre la administración que la encontrada en otras formas de la organización.

Pero debemos señalar que, en las organizaciones basadas en una clientela, casi inevitablemente surge un proceso de intercambio y reciprocidad. El grupo de clientela necesita tener acceso a la toma de decisiones gubernamentales que ofrece la organización pública, y la agencia requiere a su vez el apoyo popular de su clientela en los conflictos políticos. Además, tales organizaciones públicas pueden deber su existencia a las actividades de grupos de clientes particulares, de modo que deben atender las demandas de esos grupos en mayor medida que la considerada “en el interés público” por otros grupos.

La organización por cliente puede establecerse también como subdepartamental y puede tener muchas de las mismas consecuencias a ese nivel, aunque tales consecuencias podría manifestarse primordialmente en el conflicto intraorganizacional y no en el aislamiento y la subversión del propósito público.

Como ocurre con la organización de los departamentos por clientelas, las agencias subdepartamentales pueden requerir un apoyo político en los conflictos políticos. Su clientela puede darles cierto apoyo, pero el precio de ese apoyo es un trato o una regulación favorables.

Una parte de la agenda de reformas de muchos gobiernos, durante los años ochenta y noventa, ha consistido en prestar mayor atención a los papeles y derechos de los clientes como consumidores de servicios gubernamentales.

Este cambio significa que incluso los grupos que no se organizan primordialmente alrededor de una clientela tendrán que organizarse a nivel subdepartamental para asegurar que sean sensibles a las necesidades de sus clientes. En consecuencia, pueden surgir algunos de los mismos problemas de la captura por parte de la clientela y algunos conflictos con las metas generales del sector público que se encuentran en las organizaciones formadas alrededor de sus clientes.

A veces resulta difícil evitar la organización por la clientela. Hay poderosas presiones políticas para que se organice el gobierno en beneficio de ciertos grupos de la sociedad, y tales organizaciones tienen cierta lógica cuando las necesidades de una clientela son peculiares. Por otra parte, esta forma de organización afronta varios peligros posibles. Las agencias organizadas en esta forma tienen dificultades para mantenerse alejadas de su clientela y para administrar sus programas objetivamente y en bien del interés público. Pueden intercambiar sus conexiones políticas poderosas con un grupo por la separación, y a menudo el conflicto, con el resto del gobierno.

2.3.4 LA ORGANIZACIÓN POR PROPÓSITO.

La última posibilidad para la organización de la administración es el propósito o la meta principal. Este modo de organización no puede distinguirse siempre claramente de los otros. Quizás en mayor medida que los otros criterios mencionados, la organización por propósito señala la falta de exclusividad de este conjunto de categorías. Sin embargo, la organización por propósito plantea ciertos interrogantes importantes en la administración pública.

El primer interrogante es: ¿dónde se originan las metas y los propósitos de la organización? Presumiblemente, la legislación que crea una organización específica de las tareas que ésta deberá realizar. Sin embargo, las más de las veces estas tareas se describen sólo a muy grandes rasgos, lo que permite una gran discrecionalidad en la elaboración e interpretación en el futuro. En teoría, la elaboración de estas metas de la organización es primordialmente un proceso político que incluye la imposición de metas externamente desarrolladas por líderes políticamente seleccionados. Sin embargo, dadas las barreras que afrontan estos jefes políticos, el impacto de los jefes externos sobre las metas de la organización es menor de lo que implican las descripciones formales de las funciones de los funcionarios públicos y los políticos.

Si las metas de las organizaciones públicas no se determinan por sus líderes políticos, como suele creerse, ¿dónde se determinan? La respuesta más obvia es que se generan internamente. Si ello es cierto, estaremos frente a una de las patológicas más comúnmente señaladas de las organizaciones formales; el desplazamiento de las metas. Las organizaciones tienden a cambiar en forma gradual y casi imperceptible, de lo que podrían llamarse metas públicas a lo que podrían llamarse metas privadas. Aunque la organización se estableciera para satisfacer alguna necesidad de la sociedad, la supervivencia de la organización y posiblemente su desarrollo podrían sustituir a esa meta social con el paso del tiempo.

Las organizaciones gubernamentales desarrollan culturas e ideologías sobre las tareas que deben realizar y los medios por los que pueden realizarlas. Además, al controlar la selección, la socialización, y hasta cierto punto la retención de sus miembros, las organizaciones conservan esta ideología aunque reciban nuevos miembros. La concepción organizativa de las metas y los medios de alcanzar tales metas depende a menudo del periodo de socialización política y organizativa de su personal ante los puestos de jefatura existentes dentro de la organización.

Los problemas de las organizaciones de duración limitada, y comprometidas con una manera particular de hacer las cosas, no se limitan a las oficinas nacionales.

El meollo de esta discusión de la fijación de metas es que el propósito de una oficina pública no necesariamente es el que se describe en la legislación que la creó o en las declaraciones de las políticas oficiales. La fijación de metas es un proceso político, y a menudo es un proceso político interno de la organización, oculto al escrutinio y el control público.

El análisis de la organización por propósito se ha concentrado en las agencias que tienen, o por lo menos esperan tener, una misión estable y una vida larga y saludable. Sin embargo, debemos recordar que los gobiernos a veces tratan de realizar una misión con organizaciones temporales, de corto plazo. Esto ocurre ya sea que el propósito sea la prestación de un tipo de servicio particular o la coordinación de los programas que ya hacen otras organizaciones más permanentes. Aunque generalmente se cree que las organizaciones públicas temporales son en realidad permanentes, debemos investigar todavía el uso de enfoques de corto plazo para la solución de algunos problemas.

Una forma de la organización de este tipo depende de la necesidad de coordinar la actividad en un área de políticas donde varias de las organizaciones existentes desempeñan algún papel pero ninguna es preeminente.

Otro instrumento organizativo para la resolución del problema de la coordinación en un área particular de las políticas es la creación de comités interministeriales o interdepartamentales.

Hemos examinado cuatro métodos de organización del gobierno y la administración pública. No siempre están claras las líneas divisorias de estas categorías. Lo que si esta claro es que ninguna de ellas ofrece la solución perfecta al problema de la organización de los servicios públicos, y que cada una de ellas tiene ventajas y desventajas. Las decisiones

de usar uno y otro método debieran depender de dos factores. Algunos servicios, tales como la protección policíaca y de los bomberos, requieren la dispersión por áreas, mientras que otros operan muy bien con una estructura muy centralizada. Algunos servicios, tales como el de contabilidad, parecen funcionar mejor cuando todos los expertos están concentrados, mientras que otros funcionan mejor cuando los expertos están diseminados.

El segundo factor es la naturaleza del sistema político en el que se está operando. Un sistema político profundamente dividido por el idioma o la raza, o por otro sentimiento primordial, operará mejor si el mayor número posible de funciones se organiza por área y por clientes. Por otra parte, una sociedad que aprecia mucho los conocimientos expertos y el control opera mejor si el mayor número posible de organizaciones se ordenan por propósito. La naturaleza de las organizaciones públicas no debe corresponder solo a los deseos de los teóricos organizacionales, sino también a las realidades políticas del país.

C A P I T U L O I I I

E S T R U C T U R A A D M I N I S T R A T I V A

Este capítulo está basado en el libro “Diseño de Organizaciones Eficientes” de Henry Mintzberg, es necesario mencionar que se utilizaron términos que nos permitieron tener una visión más clara acerca del tema que se abordó en este apartado y que debido se plasmaron conceptos que ayudaron a definir de una mejor manera el objetivo de este capítulo.

3.1 LA ORGANIZACIÓN EN CINCO PARTES

Las organizaciones están estructuradas para captar y dirigir sistemas de flujos y para definir las interrelaciones entre las distintas partes. Estos flujos e interrelaciones no son de forma lineal, con un elemento siguiendo prolijamente a otros. Sin embargo las palabras deben tomar esta forma lineal. Por eso, muchas veces resulta difícil describir la estructuración de organizaciones exclusivamente con palabras. Estas deben ser suplementadas con imágenes.

Podemos desarrollar un diagrama tal considerando las diferentes partes que componen la organización y la gente que contiene cada una. En la base de la organización se encuentran sus operarios. Ellos forman el núcleo operativo “los operadores son en su mayoría autosuficientes y coordinan a través del ajuste mutuo. La organización no necesita mucho más que un núcleo operativo.

Pero a medida que la organización crece y adopta una división del trabajo más compleja entre sus operadores, aumenta la necesidad de supervisión directa. Se convierte en obligatorio tener un gerente absoluto que esté en lo que llamaremos la cumbre estratégica.

Se crea una línea media, una jerarquía de autoridad entre el núcleo operativo y la cumbre estratégica.

A medida que continúa el proceso de elaboración, la organización puede girar cada vez más a la estandarización como un medio de coordinar su trabajo. La responsabilidad por mucha de esta estandarización recae sobre otro grupo de gente, que llamaremos los analistas. Ellos también desempeñan tareas administrativas, pero de naturaleza distinta a menudo llamada "staff". Estos analistas forman lo que llamaremos la tecnoestructura, fuera de la jerarquía de autoridad de línea. Aquí, entonces, tenemos una segunda división de trabajo administrativo entre aquellos que efectúan (o supervisan) el trabajo y quienes lo estandarizan. De hecho sustituyendo estandarización por supervisión directa-un proceso conocido como la "institucionalización" del cargo de gerente-los analistas debilitan el control que los administradores pueden ejercer sobre el trabajo de los operarios, en forma muy parecida a como la anterior sustitución por el ajuste mutuo debilitada el control de los operadores sobre su propio trabajo.

Finalmente, a medida que crece, la organización tiende a agregar unidades de staff de una naturaleza diferente, no para efectuar estandarización sino para proveerse de servicios indirectos, los que pueden ser desde una cafetería o estafeta de correo hasta un departamento de consejo legal o de relaciones públicas. Llamamos a esta gente y a la parte de la organización que forman staff de apoyo.

Esto nos da cinco partes de la organización, tenemos el núcleo operativo en la base unido a la cumbre estratégica en la cúspide por la línea media, con la tecnoestructura y el staff de apoyo de cada lado.

La palabra staff también debe ser puesta en este contexto. Anteriormente, el término era usado en contraste con línea; por principio, las posiciones de línea tenían autoridad formal para tomar decisiones, las posiciones de staff no; solo aconsejaban a los que lo hacían. El staff de apoyo no aconseja en primera instancia: tiene funciones diferentes que

desempeñar y decisiones que tomar, aunque estas se relacionan solo indirectamente con las funciones del núcleo operativo. Similarmente, el poder de la tecnoestructura para aconsejar a veces alcanza poder de decisión, pero esta fuera de la corriente de autoridad formal que supervisa al núcleo operacional.

Examinemos cada una de las cinco partes de la organización.

3.1.1 LA CUMBRE ESTRATÉGICA.

En un extremo de la organización esta la cumbre estratégica. Aquí se encuentran aquellas personas encargadas de la responsabilidad general de la organización el director general (así se llame presidente, superintendente, o Papa), y todos aquellos generales de alto nivel cuyos intereses son globales. También están incluidos aquí aquellos que suministran apoyo directo a la alta gerencia sus secretarios, asistentes, etcétera. En algunas organizaciones, la cumbre estratégica incluye al comité ejecutivo (porque su mandato es global incluso si sus miembros representan intereses específicos): en otras, incluye lo que se conoce como oficina del director general dos o tres personas que comparten la tarea del director general. La cumbre estratégica esta encargada de asegurar que la organización cumpla su misión de manera efectiva y también que satisfaga las necesidades de aquellos que la controlan o que de otra forma tengan poder sobre la organización (tal como sus propietarios , agencias del gobierno, sindicatos de empleados, grupos de presión).

Esto vincula tres tipos de obligaciones, la primera de la supervisión directa. En la medida en que la organización descansa en este mecanismo de coordinación, son los gerentes de la cumbre estratégica, los que lo efectúan. Ellos asignan recursos, emiten ordenes de trabajo, autorizan decisiones importantes, resuelven conflictos, diseñan y nombran al personal de la organización, controlan el desempeño de los empleados, y los motivan y recompensan.

La segunda, la administración de las condiciones fronterizas de la organización sus relaciones con su ambiente. Los gerentes de la cumbre estratégica deben pasar gran parte de

su tiempo informando a la gente influyente en el ambiente acerca de las actividades de la organización, desarrollando contactos de alto nivel para la organización y probándolos para información, negociando acuerdos importantes con grupos externos, y a veces clientes importantes.

El tercer grupo de obligaciones se relaciona con el desarrollo de la estrategia de la organización. La estrategia debe ser vista como una fuerza mediadora entre la interpretación del ambiente y el desarrollo de esquemas consistentes en corrientes de decisiones organizacionales “estrategias” para tratar con él.

El proceso de la formulación de estrategia no es tan fácil. Por una parte, las otras partes de la organización-en algunos casos aun el núcleo operativo-pueden desempeñar un papel importante en la formulación de la estrategia. Por otra, las estrategias a veces se forman así mismas, casi inadvertidamente, mientras los gerentes responden a las presiones del ambiente, decisión por decisión. Pero debe acentuarse un punto, la cumbre estratégica entre las cinco partes de la organización, juega típicamente el papel más importante en la formulación de sus estrategias.

En general, la cumbre estratégica toma la más amplia, y como resultado la más abstracta perspectiva de la organización. El trabajo a este nivel se caracteriza generalmente por un mínimo de repetición y estandarización, considerable discreción y ciclos relativamente largos de temas de decisiones. El ajuste mutuo es el mecanismo preferido de coordinación entre los gerentes de la misma cumbre estratégica.

3.1.2 LA LINEA MEDIA.

La cumbre estratégica esta unida al núcleo operativo por la cadena de gerentes de línea media con autoridad formal. La cadena corre de los altos gerentes a los supervisores de contacto, quienes tienen autoridad directa sobre los operarios y abarca el mecanismo coordinador que hemos llamado supervisión directa.

La organización necesita toda esta cadena de gerentes de línea media en la medida en que sea grande y confíe en la supervisión directa para la coordinación. En teoría, un gerente-el director general en la cumbre estratégica-puede supervisar a todos los operarios. En la práctica, la supervisión directa requiere un estrecho contacto personal entre el gerente y el operador, con el resultado de que existe cierto límite para la cantidad de operadores que puede supervisar un gerente, llamado extensión del control. Las organizaciones pequeñas pueden trabajar con un gerente (en la cumbre estratégica): las mayores requieren más (en la línea media). Así es construida una jerarquía organizativa a medida que un supervisor de contacto es puesto a cargo de una cantidad de operadores para formar una unidad orgánica básica, otro gerente es puesto a cargo de una cantidad de estas unidades para formar una unidad de mayor nivel, y así sucesivamente hasta que todas las unidades que restan puedan estar bajo un solo gerente en la cumbre estratégica designado-“directo general”-para formar la organización total.

En esta jerarquía, el gerente de línea media ejecuta una cantidad de tareas en la corriente de la supervisión directa por encima y por debajo de él. Recoge información “retroalimentada” (feedback) en el desempeño de su propia unidad y pasa una parte de esta a los gerentes por encima de él, a menudo completándola en el proceso. También interviene en la corriente de decisiones. Ascendiendo, hay problemas en la unidad, propuestas de cambio, decisiones que requieren autorizaciones. Algunas las trata el mismo gerente de línea media, otras las pasa para acción a un nivel superior en la jerarquía. Descendiendo, están los recursos que el debe asignar en su unidad, las reglas y planes que debe elaborar, y los proyectos que debe implementar allí. Pero como al alto gerente, al gerente intermedio se le requiere que no se limite a ocuparse de la supervisión directa.

Cada gerente de línea media debe mantener contactos de enlace con otros gerentes analistas, miembros del staff de apoyo, y otros externos cuyo trabajo es interdependiente con el de su propia unidad. Más aún, el gerente de línea media, como el gerente superior, se encarga de formular la estrategia de su unidad, aunque esta estrategia es, por supuesto,

significativamente afectada por la estrategia de la organización total. Pero las tareas administrativas cambian de orientación a medida que descienden en la cadena de autoridad. Se vuelven más detalladas y elaboradas, menos abstractas, y totales, más centradas en la corriente de trabajo misma.

3.1.3 EL NÚCLEO OPERATIVO.

El núcleo operativo de la organización abarca a aquellos miembros que realizan el trabajo básico relacionado directamente con la producción de productos y servicios. Los operadores realizan cuatro funciones principales: (1) Aseguran los insumos en producción. (2) Transforman los insumos en producción. Algunas organizaciones transforman materias primas. (3) Distribuyen las producciones; por ejemplo, vendiendo y distribuyendo físicamente lo que sale del proceso de transformación. (4) Proveen apoyo directo a las funciones de entrada, transformación y producción.

El núcleo operacional es el corazón de toda organización la parte que produce la producción esencial que la mantiene viva. Pero excepto las muy pequeñas, las organizaciones también necesitan componentes administrativos. El componente administrativo comprende la cumbre estratégica, la línea media y la tecnoestructura.

3.1.4 LA TECNOESTRUCTURA.

En la tecnoestructura encontramos a los analistas (y su staff de empleados de apoyo) que sirven a la organización afectando el trabajo de otros. Estos analistas están fuera de la corriente de trabajo operacional pueden diseñarla, planearla, cambiarla, o entrenar gente para que lo haga, pero no lo hacen ellos mismos. Así, la tecnoestructura es efectiva solo cuando puede usar sus técnicas analíticas para hacer el trabajo de otros más efectivo. ¿Quiénes forman la tecnoestructura? Están los analistas encargados de la adaptación, de cambiar la organización para adecuarla al cambio ambiental, y aquellos encargados del control, de estabilizar y estandarizar esquemas de actividad de la organización.

Los analistas de control de la tecnoestructura sirven para llevar a cabo ciertas formas de estandarización en la organización.

Podemos distinguir tres tipos de analistas de control, que corresponden a las tres formas de estandarización: analistas de estudio de trabajo (tales como los ingenieros industriales), quienes estandarizan los procesos de trabajo; analistas de planeamiento y control (tales como analistas de largo alcance, ingenieros de control de calidad, programadores de producción, y contadores), quienes estandarizan producciones; y analistas de personal (incluyendo entrenadores y reclutadores), quienes estandarizan destreza (aunque la mayor parte de esta estandarización tiene lugar fuera de la organización) antes de que los trabajadores sean contratados.

En los niveles más bajos de la fábrica, los analistas estandarizan la corriente de trabajo operacional programando la producción, realizando control. En niveles medios, buscan estandarizar el trabajo intelectual de la organización (por ejemplo, capacitando gerente intermedios) y efectúan estudios de investigación operativa de tareas informativas. Y a favor de la cumbre estratégica, diseñan sistemas financieros para controlar las metas de las principales unidades.

3.1.5 EL STAFF DE APOYO.

Una mirada al gráfico de casi cualquier gran organización contemporánea revela una gran cantidad de unidades, todas especializadas, que existen para suministrar apoyo a la organización fuera de su corriente de trabajo operacional. Estas forman el staff de apoyo. Lo sorprendente es que estas unidades de apoyo han sido casi totalmente ignoradas en la literatura sobre estructuras organizativas. La mayoría de las veces son unidas a la tecnoestructura y etiquetadas staff que da asesoramiento al gerente. Pero estas unidades de apoyo son decididamente distintas de la tecnoestructura no se ocupan de la estandarización

y no pueden ser vistas en primera instancia como consejeras (aunque pueden hacer algo de esto, también). Mas bien, tienen distintas funciones que cumplir.

Los grupos de staff de la organización-tecnocráticos tanto como de apoyo-¿tienden a agruparse en algún nivel especial de la jerarquía? Un estudio de veinticinco organizaciones (Kaufman y Seidman, 1970) sugirió que mientras las líneas medias de las organizaciones tienden a disponerse en pirámides, el staff no lo hace, su forma es “extremadamente irregular” tal vez inversamente piramidal. la base representa tanto a la tecnoestructura como al staff de apoyo formando elipses.

3.2. NIVELES JERÁRQUICOS

Jerarquización: Es la disposición de las funciones de una organización por orden de rango, grado o importancia, agrupados de acuerdo con el grado de autoridad y responsabilidad que posean, independientemente de la función que realicen.

La Jerarquización implica la definición de la estructura de la empresa por medio del establecimiento de centros de autoridad que se relacionen entre si con precisión.

La observancia de la reglas es indispensable cuando se jerarquiza.

1. Los niveles jerárquicos establecidos dentro de cualquier grupo social, deben ser los mínimos e indispensables.
2. Se debe definir claramente el tipo de autoridad de cada nivel (lineal, funcional y/o staff).

Departamentalización: Es la división y el agrupamiento de las funciones y actividades en unidades específicas, con base en su similitud.

Al departamentalizar, es conveniente observar la siguiente secuencia:

- 1.- Listar todas las funciones de la empresa.
- 2.- Clasificarlas.
- 3.- Agruparlas según un orden jerárquico.

- 4.- Asignar actividades a cada una de las áreas agrupadas.
- 5.- Especificar las relaciones de autoridad, responsabilidad, y obligación entre las funciones y los puestos.
- 6.- Establecer líneas de comunicación e interrelación entre los departamentos.
- 7.- El tamaño, la existencia y el tipo de organización de un departamento deberán relacionarse con el tamaño y las necesidades específicas de la empresa y las funciones involucradas.

De acuerdo con la situación específica de cada empresa, los tipos de departamentalización más usuales son:

- 1.- Funcional: Es común en las empresas industriales; consiste en agrupar las actividades análogas según su función principal.
- 2.- Por producto: Es característica de las empresas fabricantes de diversas líneas de productos, la departamentalización se hace en base a un producto o grupo de productos relacionados entre sí.
- 3.- Geográfica o por Territorios.
- 4.- Por clientes: Por lo general se aplica en empresas comerciales, principalmente almacenes, y su función consiste en crear unidades cuyo interés primordial es servir a los distintos compradores o clientes.
- 5.- Por Proceso o Equipo: En la industria, el agrupamiento de equipos en distintos departamentos reportará eficiencia y ahorro de tiempo; así como también en una planta automotriz, la agrupación por proceso.

6.-Por Secuencia: Es utilizada en empresas productoras que trabajan sin interrupción los tres turnos, para controlar cada uno de los turnos, o cuando se trate de labores que manejen una gran cantidad de números o letras.

CAPITULO IV

TOLUCA: Una Administración Organizada

4.1 GENERALIDADES DEL MUNICIPIO DE TOLUCA

El municipio de Toluca es un territorio privilegiado por su ubicación en el centro del país, por la fertilidad de su suelo y por sus inigualables paisajes; por su historia, sus tradiciones y su gente.

Se encuentra situado en el valle del mismo nombre, el municipio es uno de los 125 del Estado de México, y el que alberga a su capital, Toluca de Lerdo, es la ciudad más elevada de la Republica a 2680 metros sobre el nivel del mar, el municipio tiene una superficie de 420.14 kilómetros cuadrados, siendo sus colindancias:

Al norte: con los municipios de Almoloya de Juárez, Temoaya y Otzolotepec.

Al Este: con los municipios Otzolotepec, Xonocatlán, Lerma, San Mateo Atenco y Metepec.

Al sur: con los municipios de Metepec, Calimaya, Tenango del Valle, Villa Guerrero y Zinacantepec.

Al Oeste: con los municipios de Zinacantepec y Almoloya de Juárez

Actualmente, el municipio y la ciudad experimentan cambios vertiginosos en su desarrollo (en el año 2000 contaba con una población de 666,596 habitantes²), y para este el presupuesto a ejercer de la administración municipal para esta año, equivale a \$1,408'407,449.13, de los cuales \$ 998'531,818.93 corresponden a los ingresos propios del

² INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

6.-Por Secuencia: Es utilizada en empresas productoras que trabajan sin interrupción los tres turnos, para controlar cada uno de los turnos, o cuando se trate de labores que manejen una gran cantidad de números o letras.

CAPITULO IV

TOLUCA: Una Administración Organizada

4.1 GENERALIDADES DEL MUNICIPIO DE TOLUCA

El municipio de Toluca es un territorio privilegiado por su ubicación en el centro del país, por la fertilidad de su suelo y por sus inigualables paisajes; por su historia, sus tradiciones y su gente.

Se encuentra situado en el valle del mismo nombre, el municipio es uno de los 125 del Estado de México, y el que alberga a su capital, Toluca de Lerdo, es la ciudad más elevada de la Republica a 2680 metros sobre el nivel del mar, el municipio tiene una superficie de 420.14 kilómetros cuadrados, siendo sus colindancias:

Al norte: con los municipios de Almoloya de Juárez, Temoaya y Otzolotepec.

Al Este: con los municipios Otzolotepec, Xonocatlán, Lerma, San Mateo Atenco y Metepec.

Al sur: con los municipios de Metepec, Calimaya, Tenango del Valle, Villa Guerrero y Zinacantepec.

Al Oeste: con los municipios de Zinacantepec y Almoloya de Juárez

Actualmente, el municipio y la ciudad experimentan cambios vertiginosos en su desarrollo (en el año 2000 contaba con una población de 666,596 habitantes²), y para este el presupuesto a ejercer de la administración municipal para esta año, equivale a \$1,408'407,449.13, de los cuales \$ 998'531,818.93 corresponden a los ingresos propios del

² INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

municipio.³ El gobierno municipal debe plantearse la satisfacción de crecientes necesidades en materia económica, ambiental, educativa, cultural y sanitaria, además de resolver importantes rezagos urbanos, dotación de servicios públicos y de seguridad para hacer frente a las nuevas circunstancias que vive su población.

4.2 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

El Municipio de Toluca en la actualidad presenta cierta incongruencia dentro de su estructura organizacional, esto debido a que hasta hace unos meses venía funcionando con una diferente a la plasmada tanto en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio, como en el Reglamento de Funcionamiento para la Administración Pública Municipal, pues estos fueron aprobados en noviembre de 1996, (ver anexo 1) esta estructura presentó modificaciones sin un análisis adecuado ya que se creaban dependencias y/o unidades administrativas, para cubrir necesidades de la misma, así como para soporte nominal y no se hacían de manera legal,(ver anexo 2) sin embargo la propuesta de modificación realizada por la Dirección General de Administración a dicho reglamento que se presentó y aprobó en Sesión Ordinaria de Cabildo el día 3 de junio de 2005, (ver anexo 3) la cual no cumplió con un análisis y estudio adecuado, ya que el principal objetivo fue la justificación nominal de la estructura ya existente, presentando nuevamente alguna serie de errores, que deben de ser corregidos.

La función primordial, las bases y el funcionamiento de la Organización Municipal, se encuentran contempladas en los siguientes documentos normativos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 115.- establece que los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

³ Gaceta Municipal. Época IV, Numero 10, 04 de abril de 2005.

Artículo 123.- Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.

IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos.

Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;

Artículo 49.- Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal se auxiliará de los demás integrantes del ayuntamiento, así como de los órganos administrativos y comisiones que esta Ley establezca.

Artículo 86.- Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público.

Artículo 87.- Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal, el ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes Dependencias:

I. La secretaría del ayuntamiento;

II. La tesorería municipal.

Artículo 89.- Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos, ejercerán las funciones propias de su competencia previstas en esta Ley o en los reglamentos o acuerdos expedidos por los ayuntamientos. En los reglamentos o acuerdos se establecerán las estructuras de organización de las unidades administrativas de los ayuntamientos, en función de las características socio-económicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad.

- Bando de Gobierno Municipal
- Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Toluca
- Reglamento de Funcionamiento para la Administración Pública Municipal de Toluca.

Con base al estudio e investigación realizada a las estructuras organizacionales de las administraciones públicas del Municipio, en los periodos (1997 – 2000), (2000 – 2003) y la actual (2003 – 2006) en todas y cada una de sus dependencias y áreas, se encontraron deficiencias tanto en la reglamentación como en sus estructuras y funcionamiento.

En virtud de que la estructura organizacional actual presenta deficiencias; como dependencias con actividades que no les corresponden, una extensión inadecuada de la misma estructura, duplicidad de funciones entre unidades administrativas, centralización y descentralización en la toma de decisiones, diversas relaciones de poder entre unidades administrativas, y por tanto, su influencia en la mecánica con que se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones y de funcionamiento de la Administración Municipal. Es necesario reflejar el ordenamiento de las dependencias en dos áreas: Gobierno Municipal Central y Organismos Descentralizados, siendo el primero de los mencionados el punto central del estudio y propuesta, ya que incluye a todas las dependencias que están representadas en el Órgano Ejecutivo Municipal.

4.3 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL PROPUESTA

Uno de los principales retos de la Administración Pública Municipal es promover una cultura de legalidad, transparencia y eficiencia, que permita responder a las expectativas planteadas por la población; bajo este precepto y ante la necesidad de mejorar la gestión pública y atender los cambios económicos, políticos y sociales que actualmente se enfrentan, resulta impostergable implementar acciones para fortalecer los mecanismos organizacionales de las diferentes dependencias administrativas del municipio de Toluca, lo que hace necesario actualizar sus instrumentos normativos para coadyuvar así al desarrollo eficiente de la función pública y al adecuado desempeño de sus servidores, con base en disposiciones que regulan sus actividades cotidianas.

Debido a las diferencias de criterios existentes en el ordenamiento técnico-administrativo de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Toluca y de su representación gráfica (organigramas), se proponer el rediseño de la estructura organizacional de la misma, así como sus respectivas reformas a los ordenamientos legales, con la finalidad de poder responder mejor a las necesidades de la comunidad, logrando que los objetivos, planes, programas y proyectos se conviertan en acciones y resultados concretos, que sirvan para satisfacer las demandas primordiales de nuestra

sociedad, dotando a la Administración Pública Municipal de herramientas necesarias para darle el empuje en el desempeño de sus labores, mejorando así, la eficiencia y eficacia de la aplicación de sus recursos, evitando la duplicidad de funciones, logrando el adelgazamiento de la estructura, y ofreciendo a los funcionarios gubernamentales de los tres ordenes de gobierno, a la iniciativa privada, a profesionistas, estudiantes y publico en general, información básica sobre la organización y funcionamiento de las dependencias que conforman la Administración Pública Municipal.

Una vez llevado acabo el estudio, investigación y análisis de las estructuras organizacionales anteriores y la actual, identificando su funcionalidad, operatividad, la centralización y descentralización en la toma de decisiones, la duplicidad de actividades, etc., se presenta la siguiente estructura organizacional municipal, tomado como modelo lo planteado por Peters, en cuanto a los tipos de organización.

Resulta importante mencionar que del presupuesto anual a ejercer y considerando exclusivamente los recursos propios de la Administración Municipal (\$ 998'531,818.93) los recursos destinados para cubrir la partida referente a servicios personales es equivalente a \$ 470'036,791.07 , en términos porcentuales significaría el 47.07%.

Con el siguiente rediseño organizacional se estaría ahorrando cerca del 8 % anual del total de recursos financieros disponibles, sin afectar el funcionamiento del Municipio, esto debido a la reducción de unidades administrativas de la siguiente manera:

- 2 Coordinaciones Generales
- 7 Direcciones de área
- 5 Asesores de director
- 15 Asistentes
- 12 Subdirectores
- 41 Jefes de Departamento

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

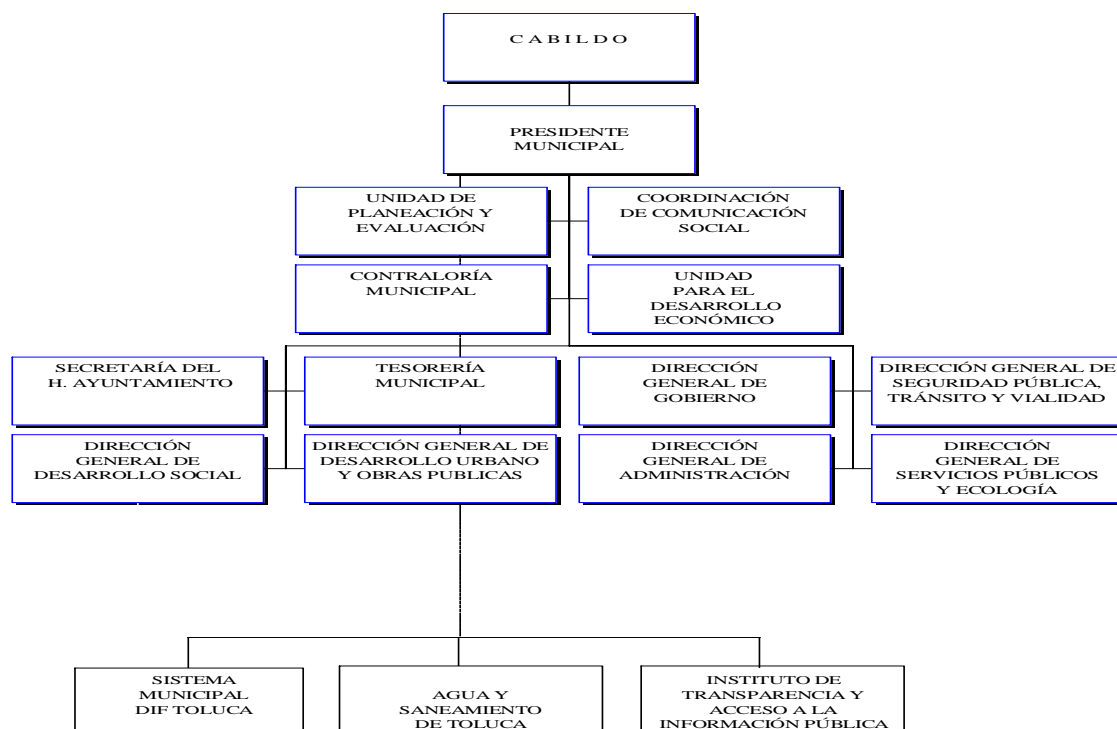


Figura 1 Organigrama Básico de la Administración Pública Municipal de Toluca Propuesto

De la anterior representación podemos determinar e identificar a las unidades administrativas, por su presencia en la estructura de la organización tomando en cuenta lo planteado por Mitzberg. Tabla 1

Tabla 1. Unidades Administrativas identificadas por presencia en la estructura de la organización

Nombre	Cumbre	Tecno- estructura	Staff	Línea Media	Núcleo Operativo
Cabildo	+++++++				
Presidencia Municipal	+++++++			+++++++	
Unidad de Planeación y Evaluación		+++++++			
Coordinación de Comunicación Social		+++++++	+++++++		
Contraloría Municipal		+++++++			
Coordinación para el Desarrollo Económico					+++++++
Secretaría del Ayuntamiento			+++++++	+++++++	

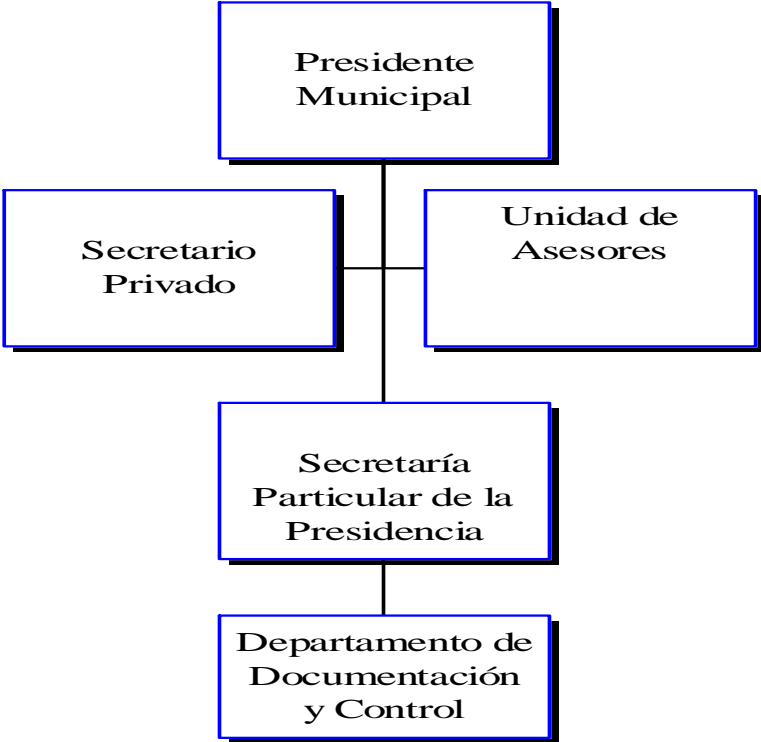
Tesorería Municipal			+++++++	+++++++	
Dirección General de Administración			+++++++	+++++++	
Dirección General de Gobierno				+++++++	
Dirección General de Desarrollo Social				+++++++	
Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas				+++++++	+++++++
Dirección General de Servicios Públicos y Ecología				+++++++	+++++++
Dirección General de Seguridad Pública, Transito y Vialidad		+++++++		+++++++	+++++++

Como podemos observar, el ubicar a las unidades administrativas en los componentes de la estructura, de acuerdo al modelo de Mintzberg, refleja cierta complejidad. Si bien, en primera instancia parece imposible, toda vez que una misma unidad puede adoptar distintos roles dentro de la estructura, de acuerdo a la tarea u objetivo perseguido, por lo cual, con tan sólo un pequeño cambio de enfoque, se puede apreciar un “acomodo” diferente en la estructura, cabe aclarar que este modelo que consta de cinco partes, sirvió de base para el rediseño organizacional de cada una de las dependencias de la administración pública municipal, mostrando a continuación algunas de ellas.(las restantes véase anexo 4)

Creemos importante que la estructura de la Presidencia Municipal cuente con la Unidad de Asesores y no como actualmente se presenta, dependiendo directamente de la unidad de planeación, así como también que la oficina de documentación y control ya que es la encargada de recibir todas peticiones de la ciudadanía hacia el Presidente Municipal y de información importante y de carácter confidencial, y que actualmente depende de la Secretaría del Ayuntamiento, entre otras.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

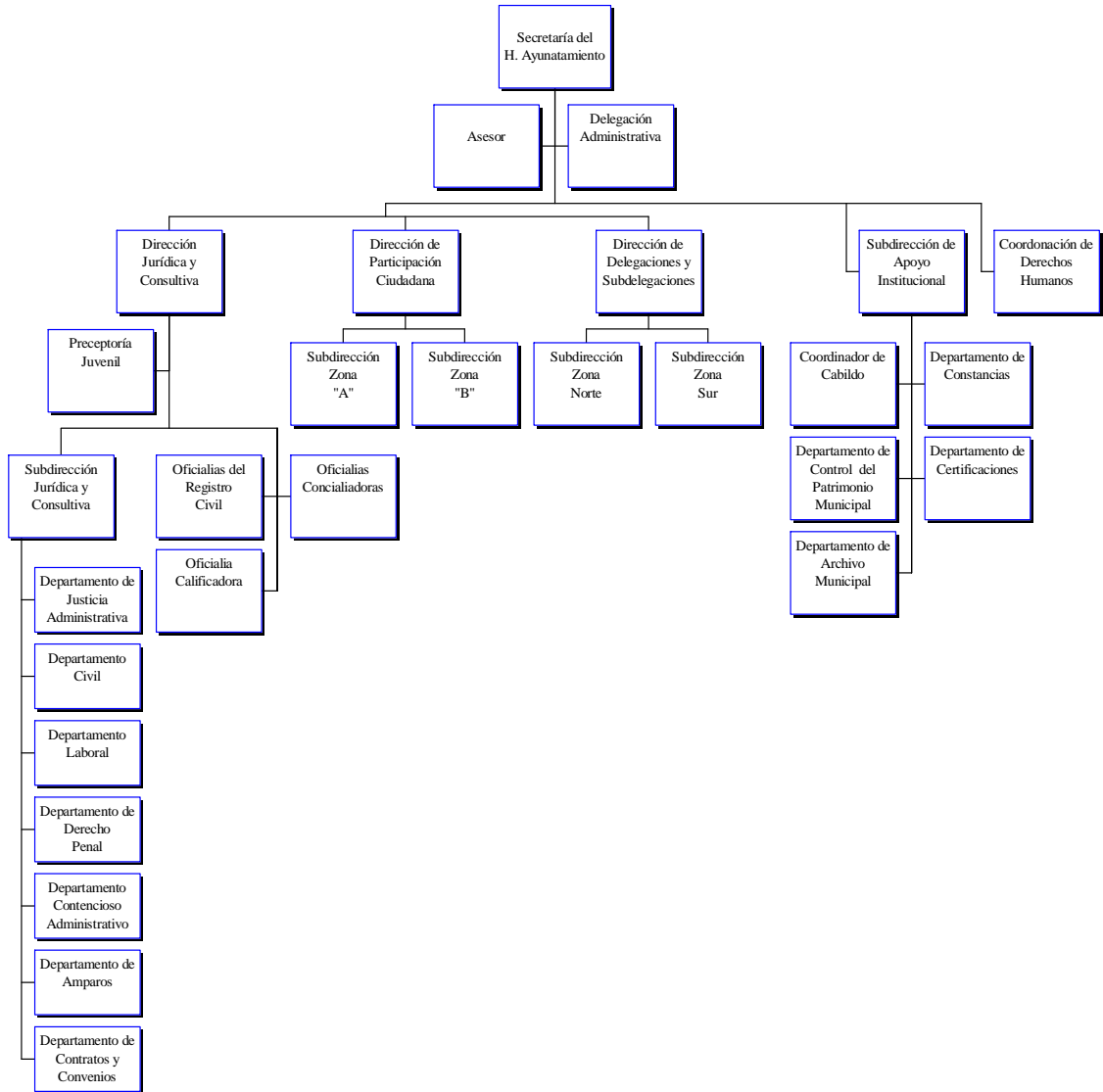
PRESIDENCIA MUNICIPAL



Esta dependencia sufre ciertos cambios por su carácter controlador de la política interna, se reincorporan la Direcciones de Delegaciones y Subdelegaciones, y de Participación Ciudadana, y como lo marca la Ley Orgánica Municipal es el encargado del patrimonio municipal, por lo que esta área le corresponde, así como la eliminación de áreas que no tienen razón de existir dado que se duplican funciones y actividades o no hacen nada.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO

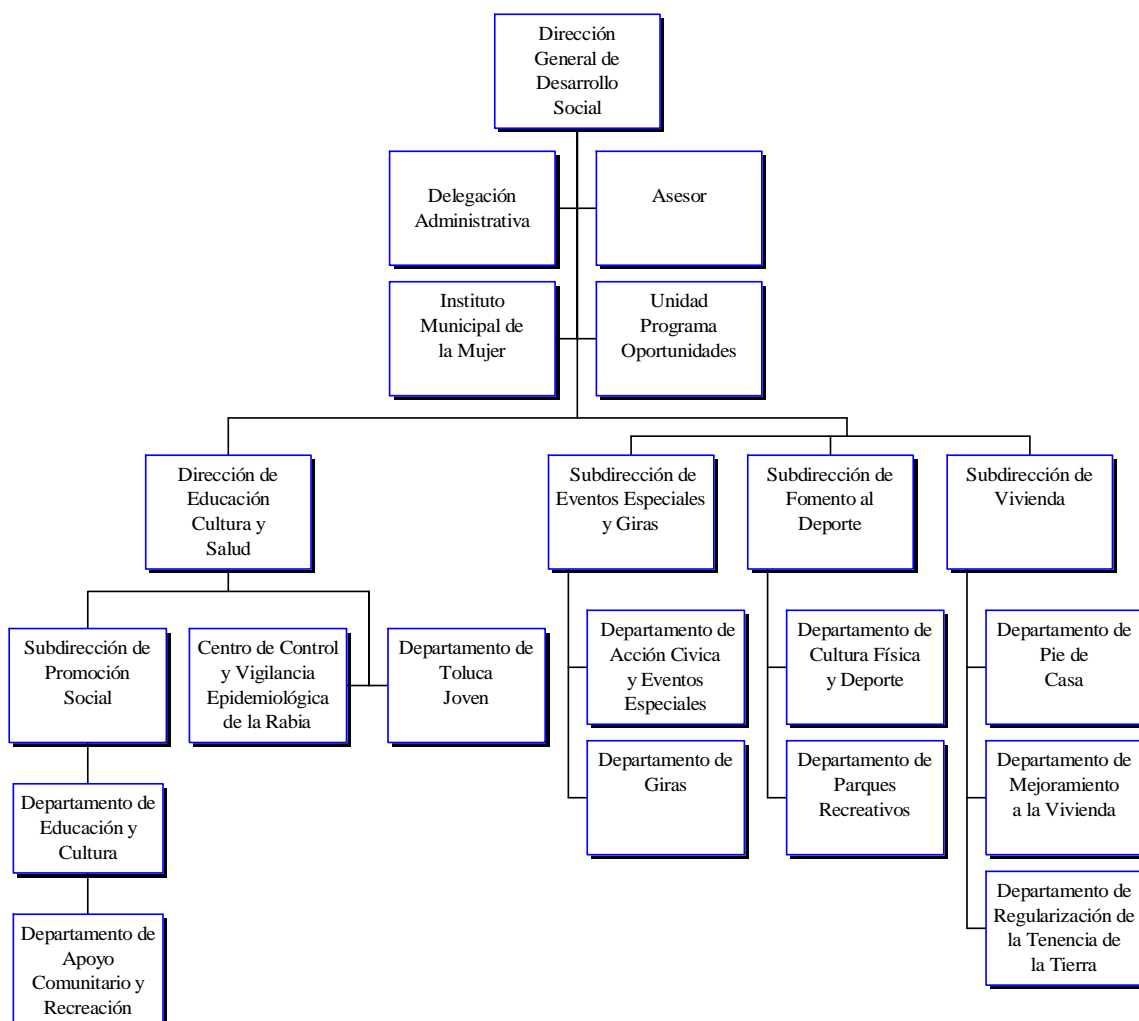


Esta dependencia de reciente creación resulta muy importante por las actividades que desempeña, sin embargo fue necesario redistribuir, desaparecer y fusionar áreas, como el

caso de la Subdirección de Vivienda, que pertenecía a la Coordinación General de Urbanismo y Vivienda que de acuerdo al análisis deja de aparecer en la estructura, las Direcciones de Delegaciones y Subdelegaciones, y la de Participación Ciudadana se regresan a ser parte de la Secretaría del Ayuntamiento, y unas más que dejan de existir.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

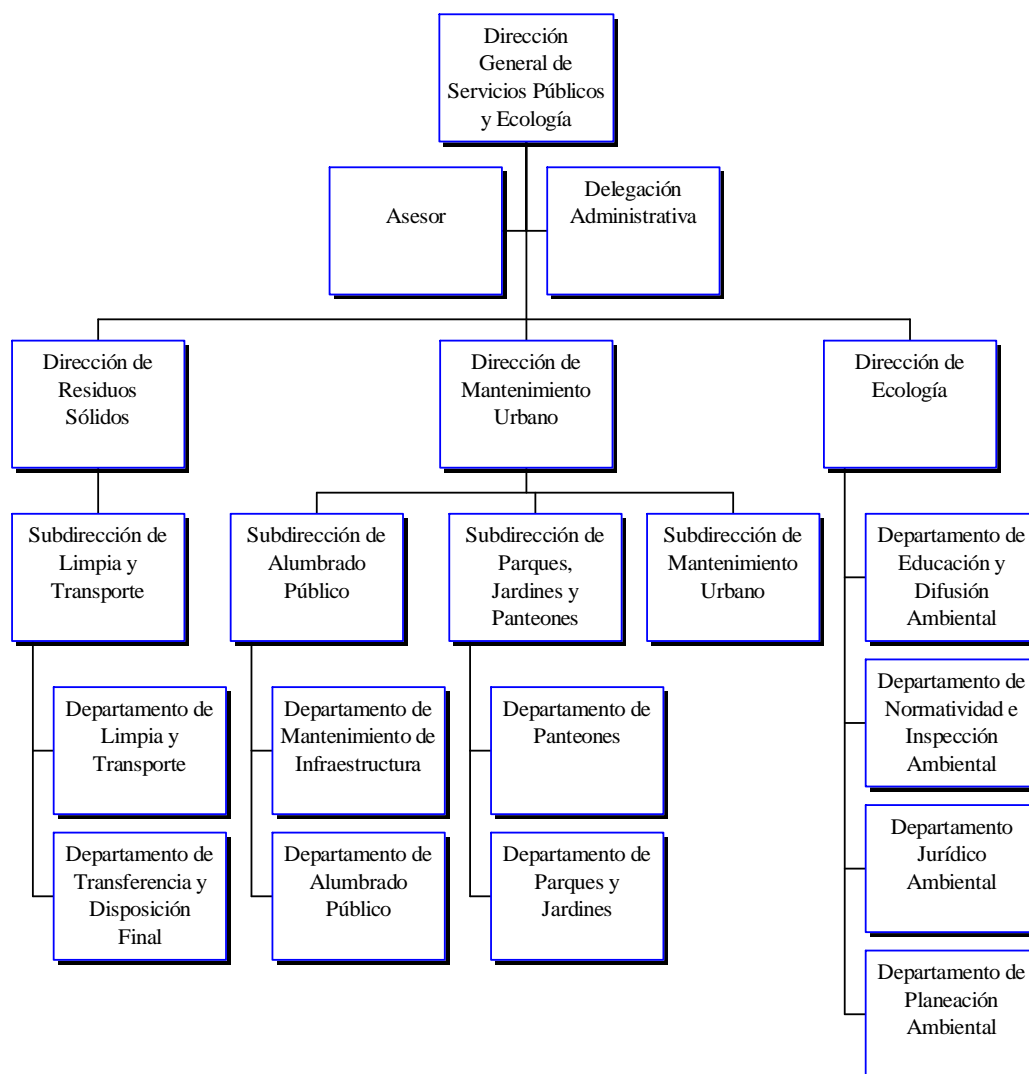
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL



En el caso de la Dirección General de Servicios Públicos y la Coordinación General de Ecología por cuestiones de operatividad y duplicidad de funciones, se fusionan en la Dirección General de Servicios Públicos y Ecología, lo que permitirá ser eficientes en el

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PÚBLICOS
Y ECOLOGÍA

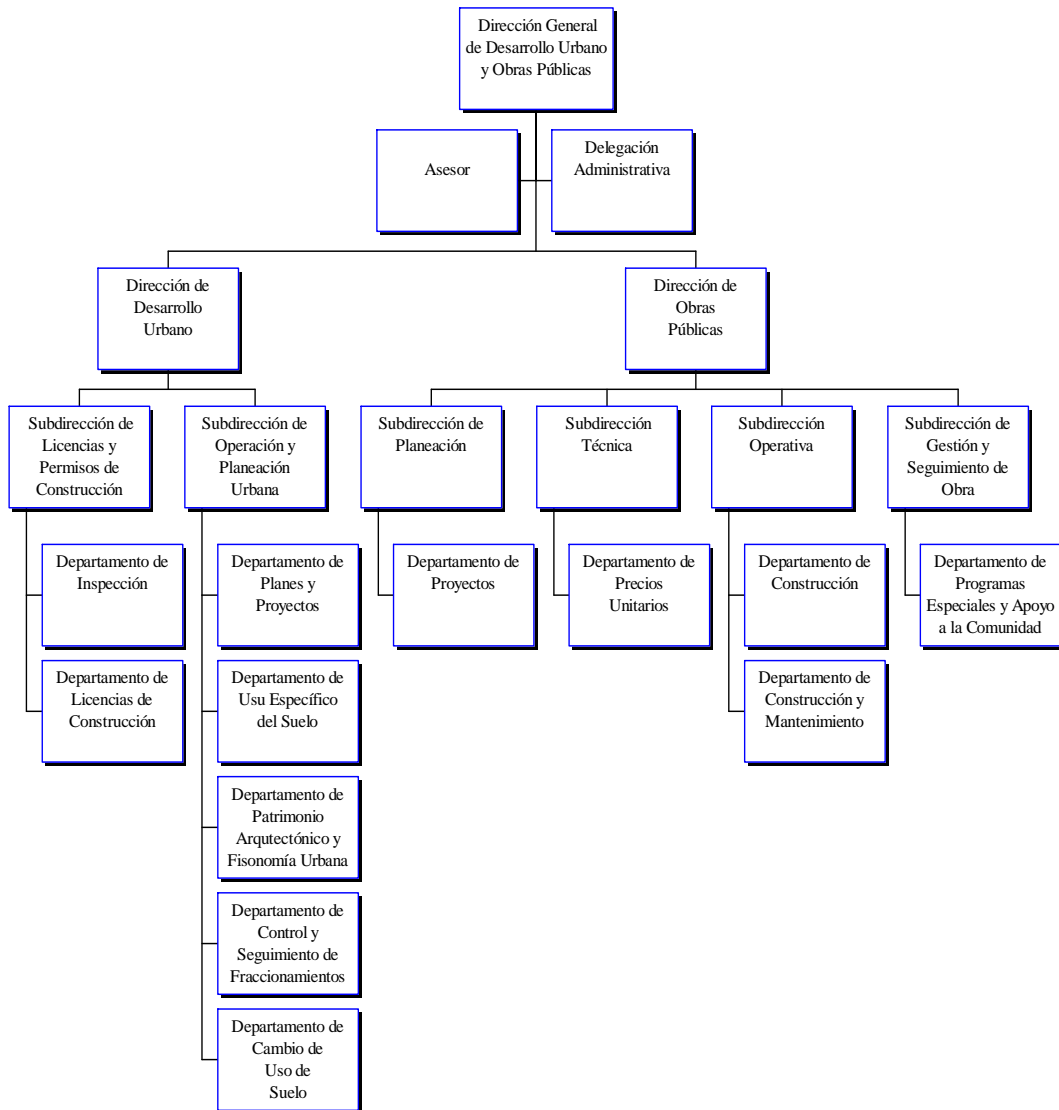


cumplimiento de los servicios, brindando una mayor atención a la ciudadanía, y reduciendo los recursos destinados a servicios personales.

Al igual que la anterior era necesario por razones de eficiencia tanto en la aplicación de recursos, como en operatividad separar la Dirección General de Desarrollo Urbano, Obras, Servicios Públicos y Ecología en dos Direcciones Generales y no como actualmente están, por lo que esta propuesta retoma tal consideración, planteando para ello la siguiente estructura.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO URBANO
Y OBRAS PÚBLICAS

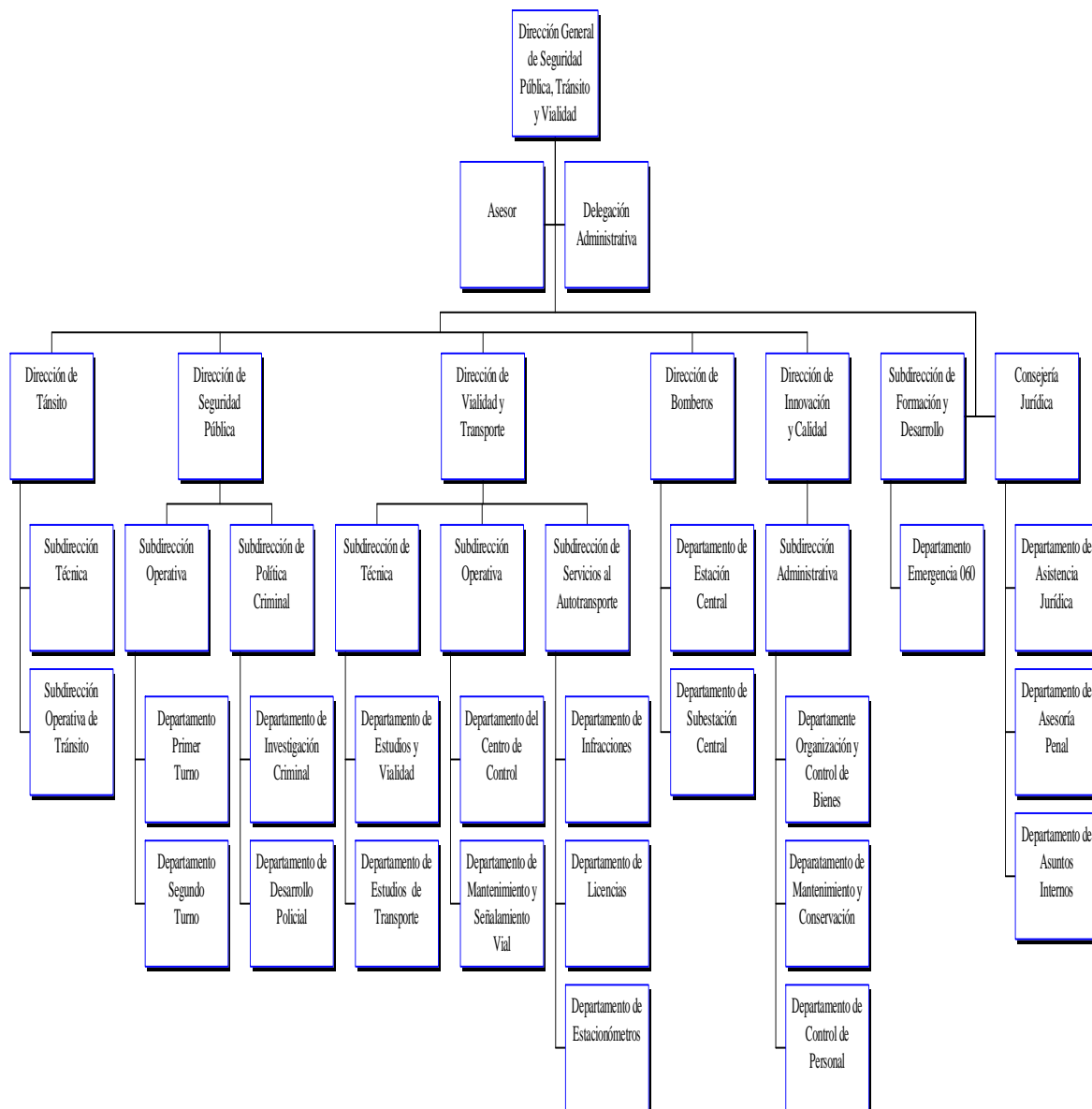


Esta Dirección de reciente creación dado la controversia constitucional ganada a favor del municipio debe ser estructurada de acuerdo a las

necesidades del municipio y de la respuesta que espera la ciudadanía, por lo que la presente estructura fue analizada y distribuida de acuerdo a lo mencionado.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA,
TRÁNSITO Y VIALIDAD



Es importante considerar que en términos políticos y de acuerdo a los ordenamientos legales el Ayuntamiento cuenta con plena autonomía en el funcionamiento y reglamentación de su organización, por lo que no depende de otras instancias como la Legislatura Local para la implementación de cambios en su estructura organizacional.

En tal sentido, al interior del Ayuntamiento de Toluca y por su conformación dado que esta compuesto por un órgano colegiado conocido como Cabildo, integrado por el Presidente Municipal, 16 Regidores (9 de mayoría y 7 de representación proporcional) y 3 Síndicos (2 de mayoría y 1 de representación proporcional), el Presidente Municipal cuenta con una mayoría relativa para la toma de decisiones sin embargo debe existir y prevalecer la concertación política para que todos los acuerdos se den de manera consensuada, y las aprobaciones a las modificaciones tanto de la Estructura Organizacional como de los Reglamentos se den con la participación de todas las fuerzas políticas, permitiendo que estos cambios puedan implementarse en un corto plazo.

4.4. REFORMAS A LOS ORDENAMIENTOS LEGALES

Una vez terminado el análisis de la estructura organizacional y haberla definido, es necesario reformar los Reglamentos internos de la Administración Municipal, para lo cual debe existir una participación consiente del Cabildo.

Iniciaremos con el Reglamento de Funcionamiento para la Administración Pública Municipal de Toluca, que debiera decir:

Título Primero

Capítulo II

DE LA INTEGRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Artículo 8

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la Administración Pública Municipal, el Presidente Municipal se auxiliara por lo menos de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría del H. Ayuntamiento.
- II. Tesorería Municipal.
- III. Dirección General de Gobierno.
- IV. Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad.
- V. Dirección General de Desarrollo Social.
- VI. Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- VII. Dirección General de Administración.
- VIII. Dirección General de Servicios Públicos y Ecología.

Y de las siguientes Unidades Administrativas

- a. Unidad de Planeación y Evaluación
- b. Contraloría Municipal
- c. Unidad de Comunicación Social
- d. Unidad para el Desarrollo Económico

Vease propuesta a las reformas de las dependencias Publicas Municipales anexo 5

Y por ultimo, en similares términos con el Reglamento Orgánico de la Administración Publica del Municipio de Toluca:

Título Primero

Capitulo II

DE LA INTEGRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Articulo 9

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la Administración Pública Municipal, el Presidente Municipal se auxiliará de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría del H. Ayuntamiento.
- II. Tesorería Municipal.

- III. Dirección General de Gobierno.
- IV. Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad.
- V. Dirección General de Desarrollo Social.
- VI. Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- VII. Dirección General de Administración.
- VIII. Dirección General de Servicios Públicos y Ecología.

Y de las siguientes Unidades Administrativas

- a) Unidad de Planeación y Evaluación
- b) Contraloría Municipal
- c) Unidad de Comunicación Social
- d) Unidad para el Desarrollo Económico

...

CONCLUSIONES

Como lo hemos plasmado, debemos tener en cuenta que dentro de la Administración Pública Municipal una parte importante y fundamental es su estructura organizacional y su soporte legal.

Hemos entendido que la administración pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, dando una dirección mas conveniente a los seres organizados y a las cosas.

Hoy sabemos que se ha desarrollado un enfoque sobre la organización para el que lo central es el aspecto "estructural", en donde sus actividades están "reguladas", que no acontecen a la buena de Dios, que existen diverso tipos de organizaciones, que debemos establecer lo que queremos hacer y como lo vamos a lograr.

Por lo que resulta impostergable implementar acciones para fortalecer los mecanismos organizacionales de las diferentes dependencias administrativas del municipio

- III. Dirección General de Gobierno.
- IV. Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad.
- V. Dirección General de Desarrollo Social.
- VI. Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- VII. Dirección General de Administración.
- VIII. Dirección General de Servicios Públicos y Ecología.

Y de las siguientes Unidades Administrativas

- a) Unidad de Planeación y Evaluación
- b) Contraloría Municipal
- c) Unidad de Comunicación Social
- d) Unidad para el Desarrollo Económico

...

CONCLUSIONES

Como lo hemos plasmado, debemos tener en cuenta que dentro de la Administración Pública Municipal una parte importante y fundamental es su estructura organizacional y su soporte legal.

Hemos entendido que la administración pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, dando una dirección mas conveniente a los seres organizados y a las cosas.

Hoy sabemos que se ha desarrollado un enfoque sobre la organización para el que lo central es el aspecto "estructural", en donde sus actividades están "reguladas", que no acontecen a la buena de Dios, que existen diverso tipos de organizaciones, que debemos establecer lo que queremos hacer y como lo vamos a lograr.

Por lo que resulta impostergable implementar acciones para fortalecer los mecanismos organizacionales de las diferentes dependencias administrativas del municipio

de Toluca, lo que hace necesario actualizar sus instrumentos normativos para coadyuvar así al desarrollo eficiente de la función pública y al adecuado desempeño de sus servidores, con base en disposiciones que regulan sus actividades cotidianas.

Una vez llevado a cabo el estudio, investigación y análisis de las estructuras organizacionales anteriores y la actual, identificamos su funcionalidad, operatividad, la centralización y descentralización en la toma de decisiones, la duplicidad de actividades, etc.. por lo que resulta necesario implementar la estructura organizacional municipal, presentada, lo que permitirá tener un ahorro en términos financieros del 8% del presupuesto anual del municipio, destinando estos recursos a servicios que la ciudadanía está demandando. No inventamos una administración, mejoramos la que se tenía, logrando con ello un funcionamiento más eficiente, para una mejor respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

Por lo que la propuesta dará pauta a que de ser así la próxima administración Agosto 2006 - Agosto 2009 implemente la estructura organizacional con dependencias y/o áreas que realicen actividades propias, evitando duplicidad de funciones y logrando el adelgazamiento de la misma, de acuerdo a los lineamientos técnicos, administrativos y políticos con estricto apego a derecho, facilitando de esta manera el logro de los objetivos institucionales.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Aguilar, Luis F. (2000), “El Estudio de las Políticas”, México, Ed. Porrúa.
- 2.- Aguilar, Luis F. (2000), “La Hechura de las Políticas”, México, Ed. Porrúa.
- 3.- Aguilar, Luis F. (2000), “La Implementación de las Políticas”, México, Ed. Porrúa.
- 4.- Barzelay, Michael (1998), “Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública”, México, Fondo de Cultura Económica.
- 5.- Bonnin, Michel (1999) “Teoría de la Organización para la Administración Publica”, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, p.p 94
- 6.- Chiavenato, Idalberto (1995), “Introducción a la Teoría General de Administración”, México, Ed. Mc. Graw Hill.
- 7.- García Ruiz, José (2001) “Administración Pública”, México, Ed. Trillas, pp.154
- 8.- Guerrero, Omar (1999) “Introducción a la Administración Publica”, México. Ed. Harla, p.p 92-96
- 9.- Laris, Jorge (2001) “Administración Municipal”, México. Ed. Comité Editorial de la Administración Publica Estatal, p.p. 26-57
- 10.- Mintzberg, Henry (1995), “Diseño de Organizaciones Eficientes”, Argentina, Prentice may.

11.- Peters, Guy (1999), “La Política de la Burocracia”, México, Fondo de Cultura Económica.

12.- Reyes Valencia, Joaquín (1998) “ Administración de Recursos Humanos”, México, Ed. Diana, p.p.258

13.- Waldo, Dwight (1999) “Administración Pública; La Función Administrativa, sistemas de organización y otros aspectos”, México, Ed. Trillas p.p. 52-58

14.- Weber, Max (1996), “Economía y Sociedad”, México, Fondo de Cultura Económica. p.p.350

15 .- “Cuaderno Estadístico Municipal”, Toluca, México, 2003.

15.- Leyes y reglamentos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de julio de 2004.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 26 de agosto de 2004.

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1 de diciembre de 2004.

- Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Toluca, 28 de noviembre de 1996.

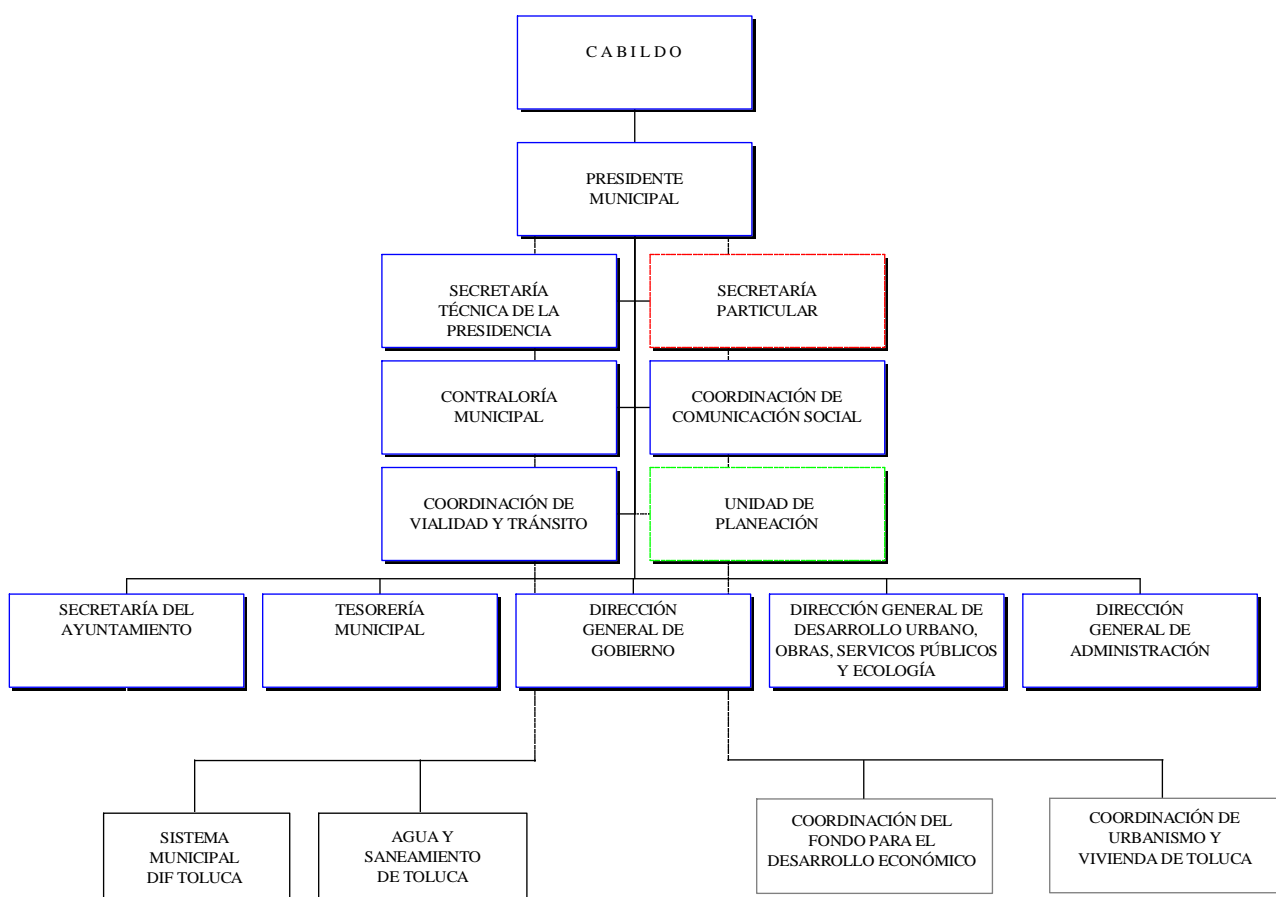
- Reglamento de Funcionamiento para la Administración Pública Municipal de Toluca, 3 de junio de 2005.

- Bando de Gobierno Municipal Toluca 2005, 5 de febrero de 2005.

ANEXO 1

Organigrama principal de la administración municipal 1997-2000 aprobado en Noviembre de 1996, el cual presenta dentro del Reglamento de Funcionamiento para la Administración Pública Municipal, una incongruencia ya que presenta un apartado en el cual describen las actividades de la Unidad de Planeación, sin mencionar esta dentro de las Unidades Administrativas y no describe las funciones de la Secretaría Particular, pero esta unidad si la incluye, entre otras deficiencias.

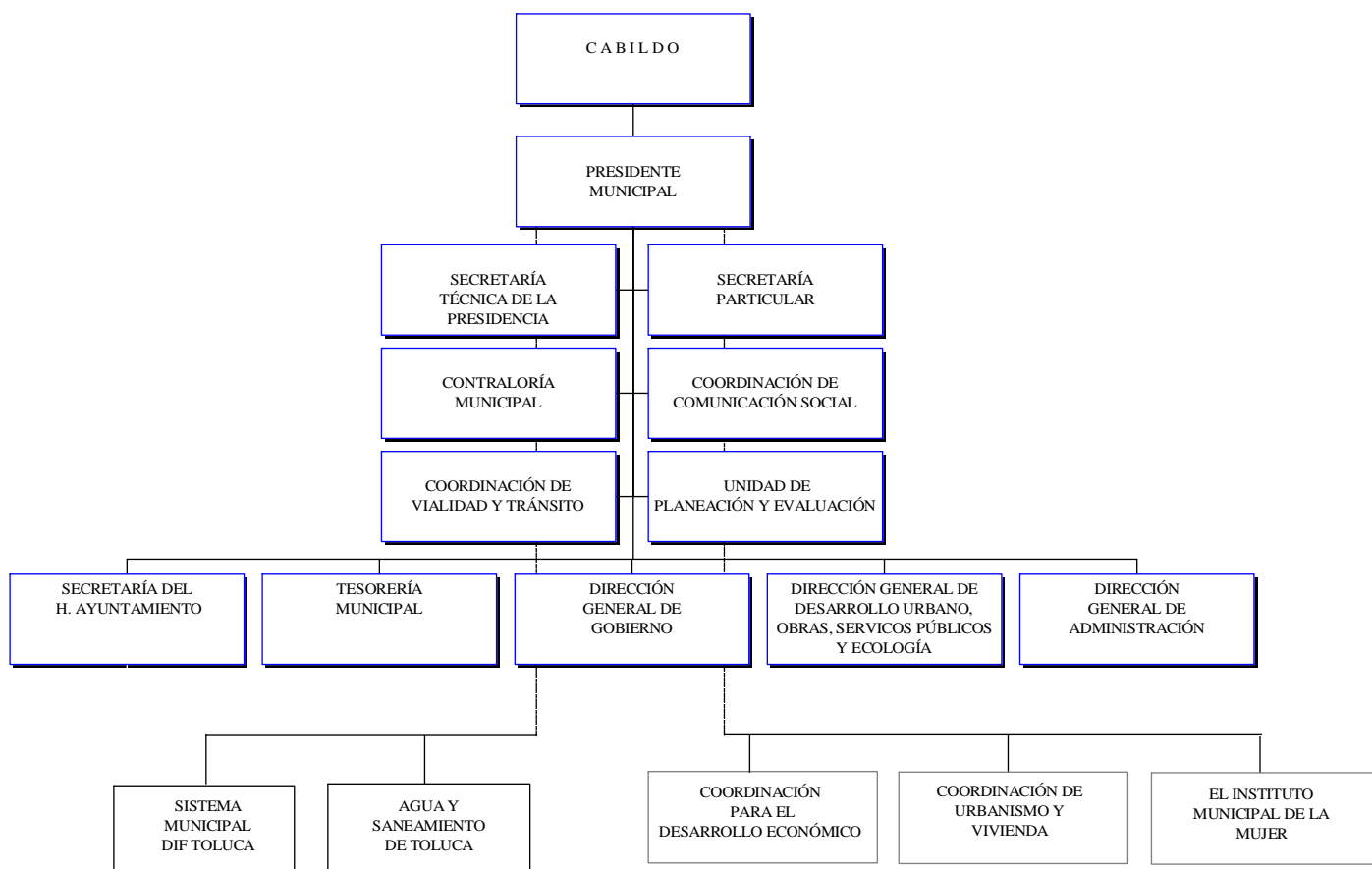
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
ADMINISTRACIÓN 1997 - 2000



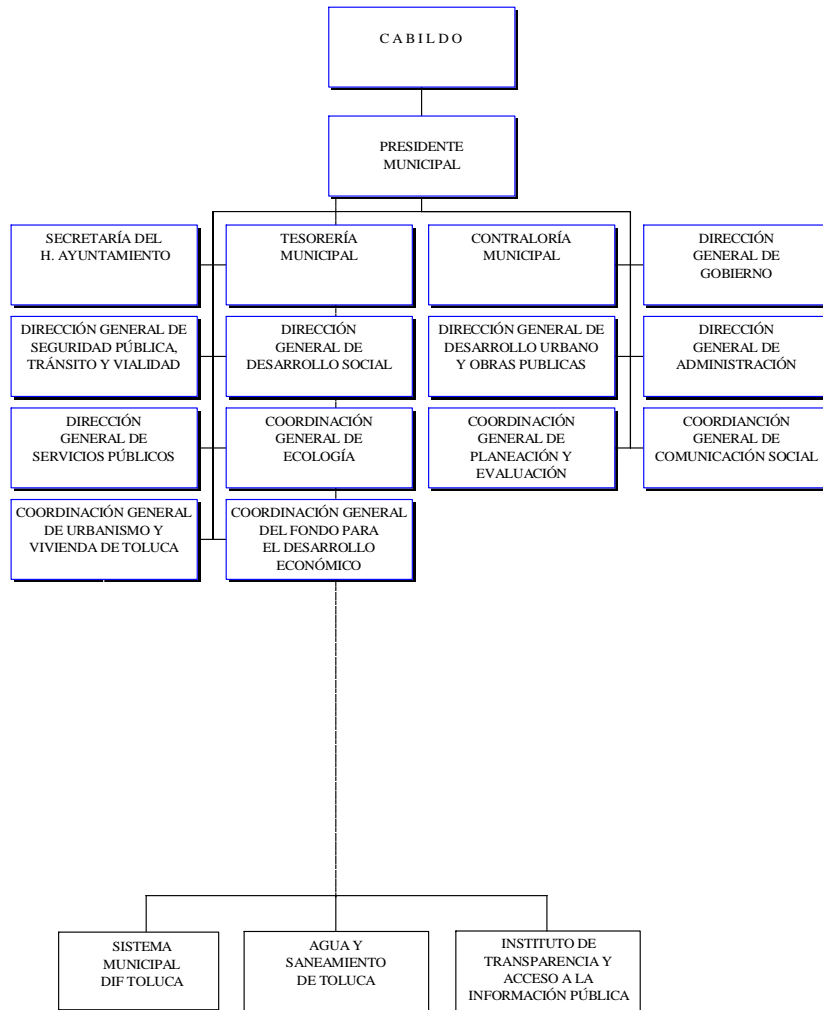
ANEXO 2

Esta estructura organizacional fue utilizada por la Administración Municipal en el periodo 2000-2003, la cual presento modificaciones como la creación del Instituto Municipal de la Mujer, así como de varias dependencias más al interior, y que nunca fueron reformados los Reglamentos Internos, provocando incongruencia entre lo aprobado y lo utilizado.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
ADMINISTRACIÓN 2000 - 2003



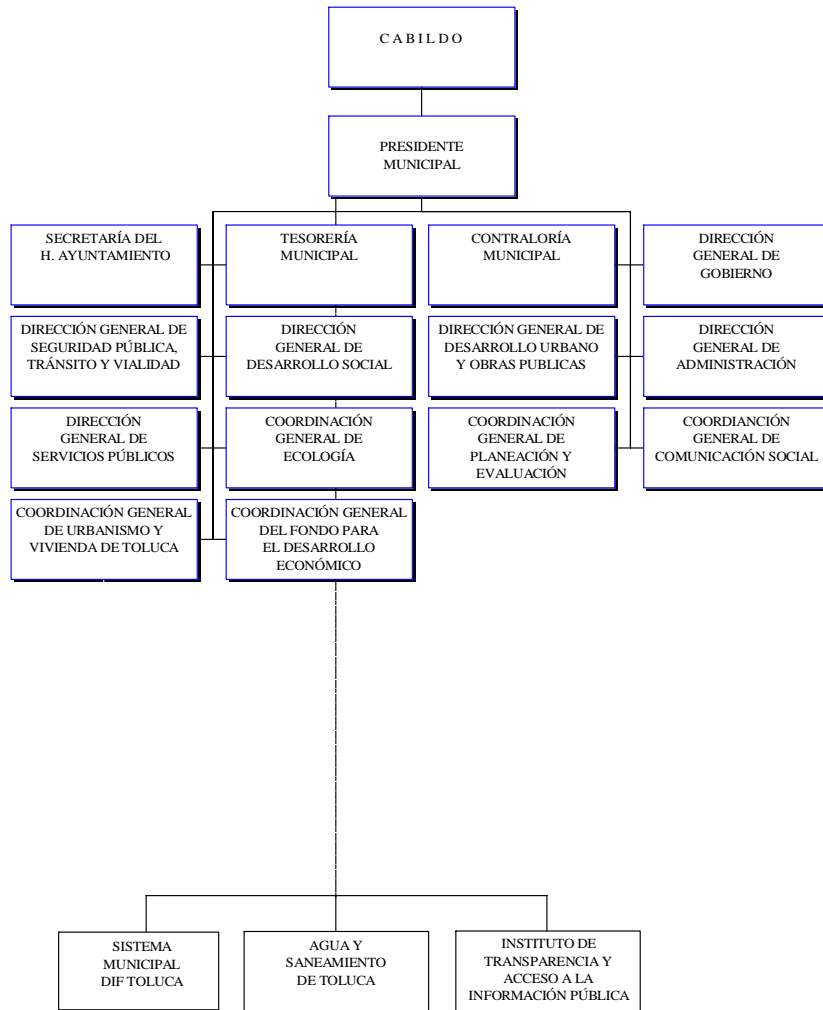
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
ADMINISTRACIÓN 2003 -2006



ANEXO 3

La siguiente estructura pertenece a la Administración Municipal actual, que inicio funcionando como la anterior e incorporando la Dirección General de Seguridad Publica, Tránsito y Vialidad, y de la cual se hicieron reformas al Reglamento de Funcionamiento para la Administración Pública Municipal y no así al Reglamento Orgánico de la Administración Municipal, y como se puede observar fueron mas forma y solo para justificar la cuestión nominal, tal es caso de cambiar el nombre a la Coordinación de Comunicación Social por el de Coordinación General de Comunicación Social., entre otras.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
ADMINISTRACIÓN 2003 -2006



ANEXO 3

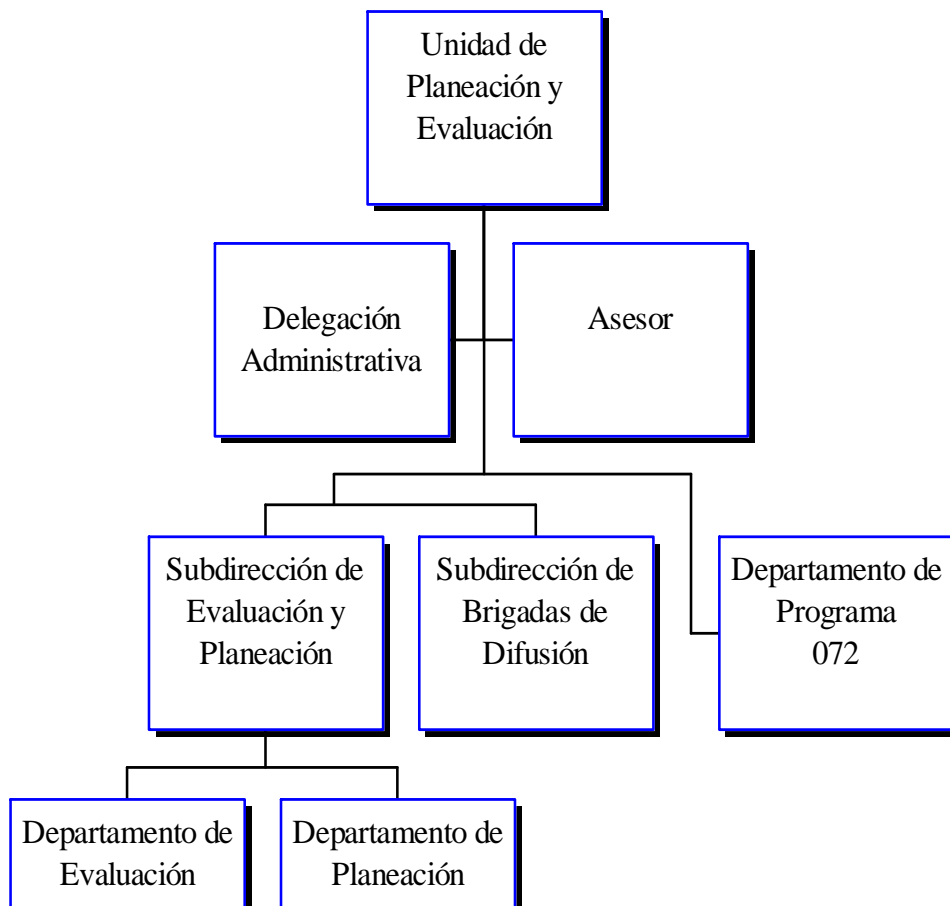
La siguiente estructura pertenece a la Administración Municipal actual, que inicio funcionando como la anterior e incorporando la Dirección General de Seguridad Publica, Tránsito y Vialidad, y de la cual se hicieron reformas al Reglamento de Funcionamiento para la Administración Pública Municipal y no así al Reglamento Orgánico de la Administración Municipal, y como se puede observar fueron mas forma y solo para justificar la cuestión nominal, tal es caso de cambiar el nombre a la Coordinación de Comunicación Social por el de Coordinación General de Comunicación Social., entre otras.

ANEXO 4

Las estructuras organizacionales siguientes corresponden a las dependencias faltantes, analizadas y estudiadas de igual forma por lo que se presentan como parte de la propuesta.

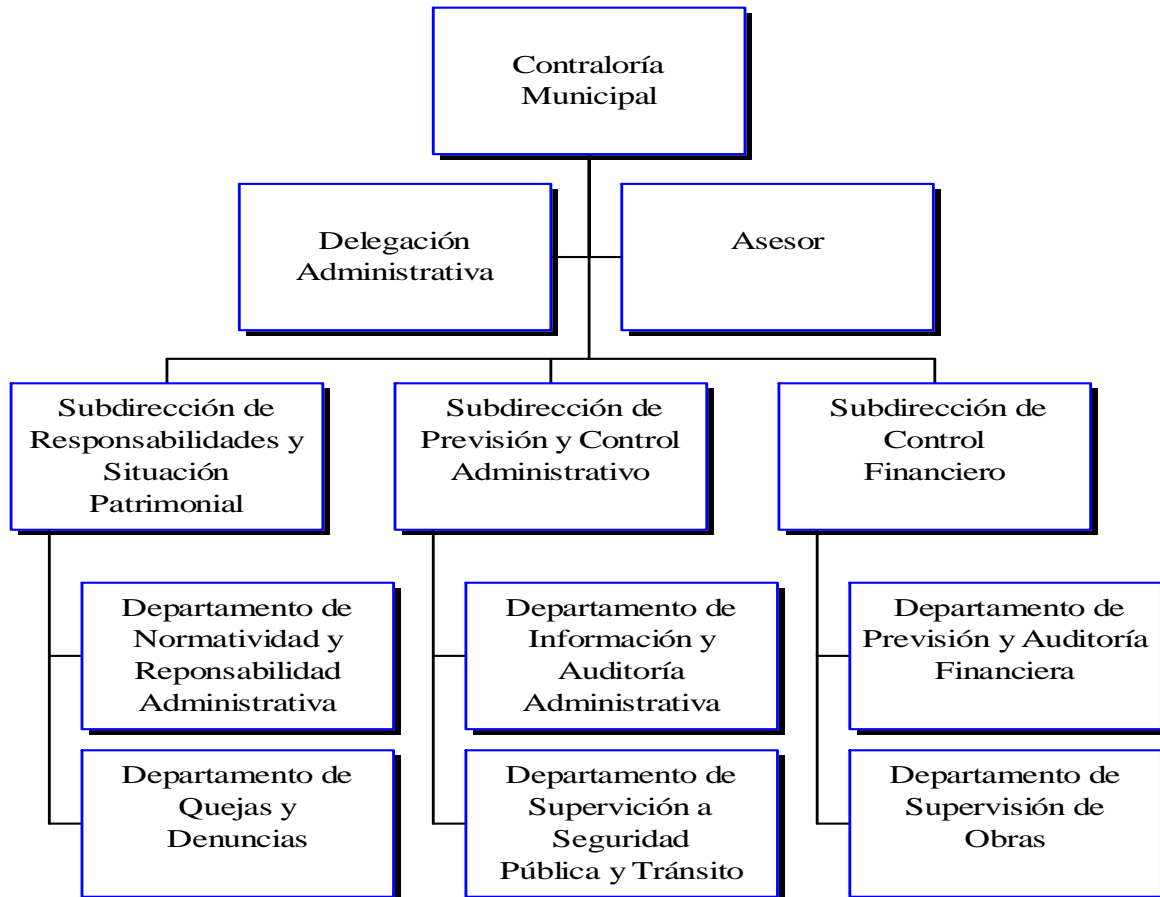
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL PROPUESTA

UNIDAD DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN



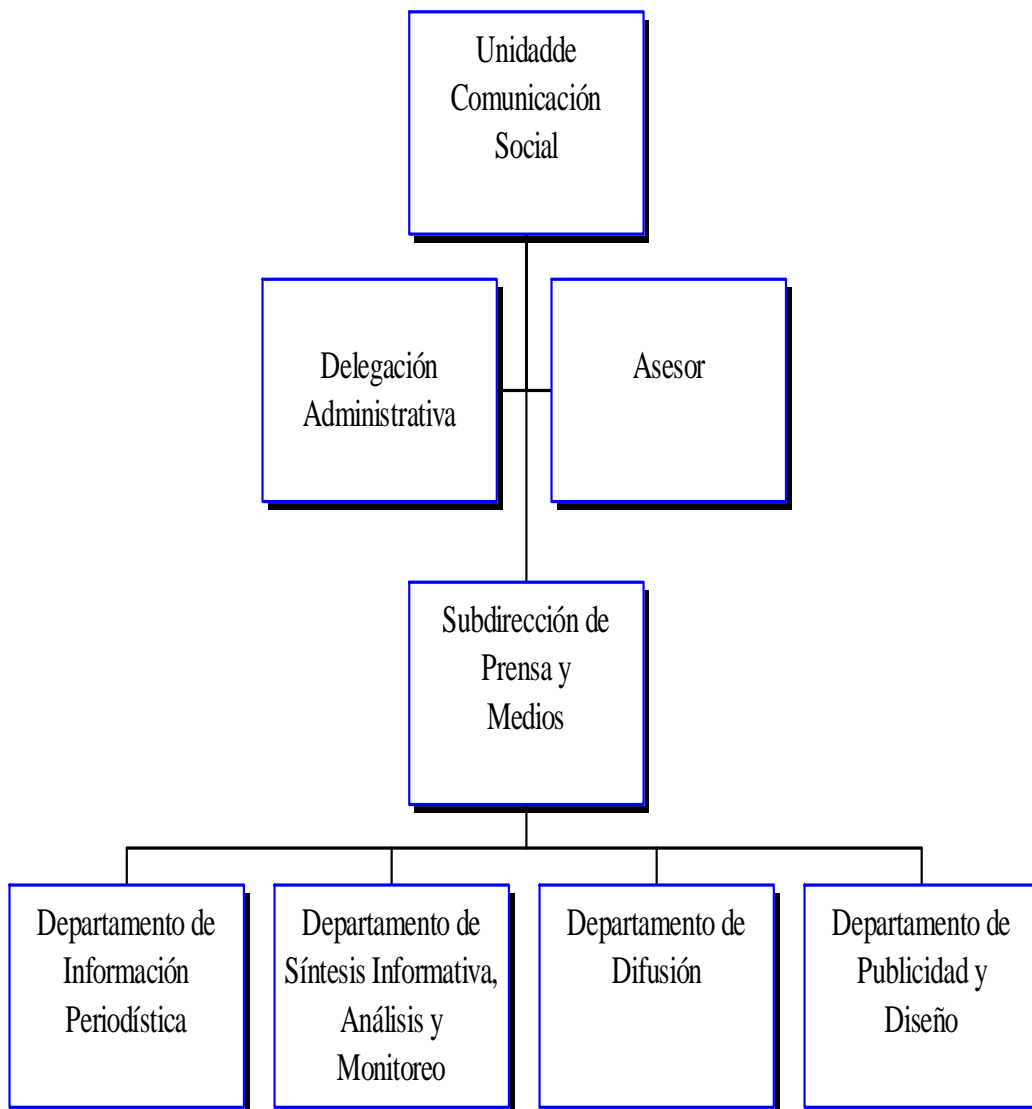
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

CONTRALORÍA MUNICIPAL



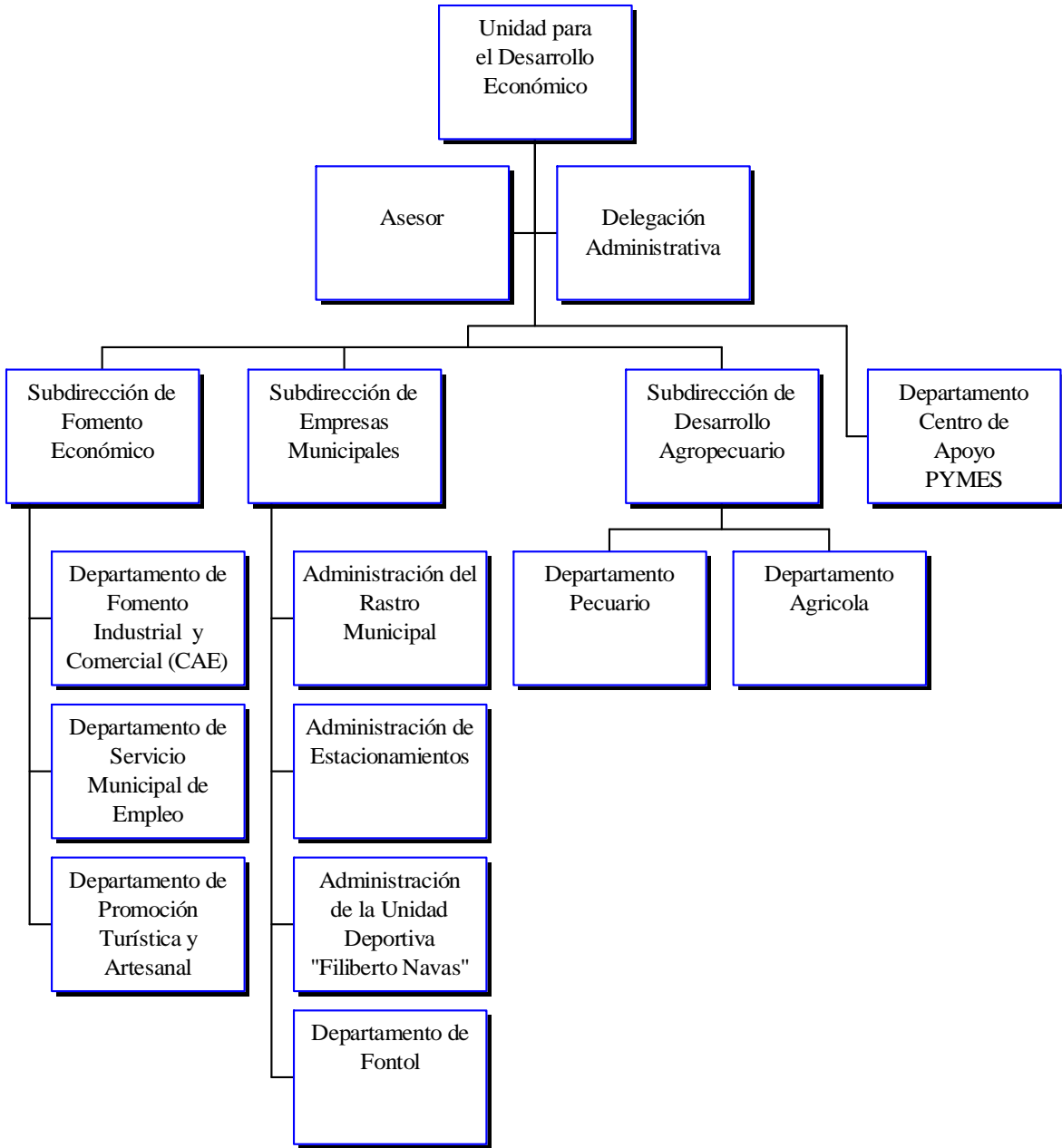
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL



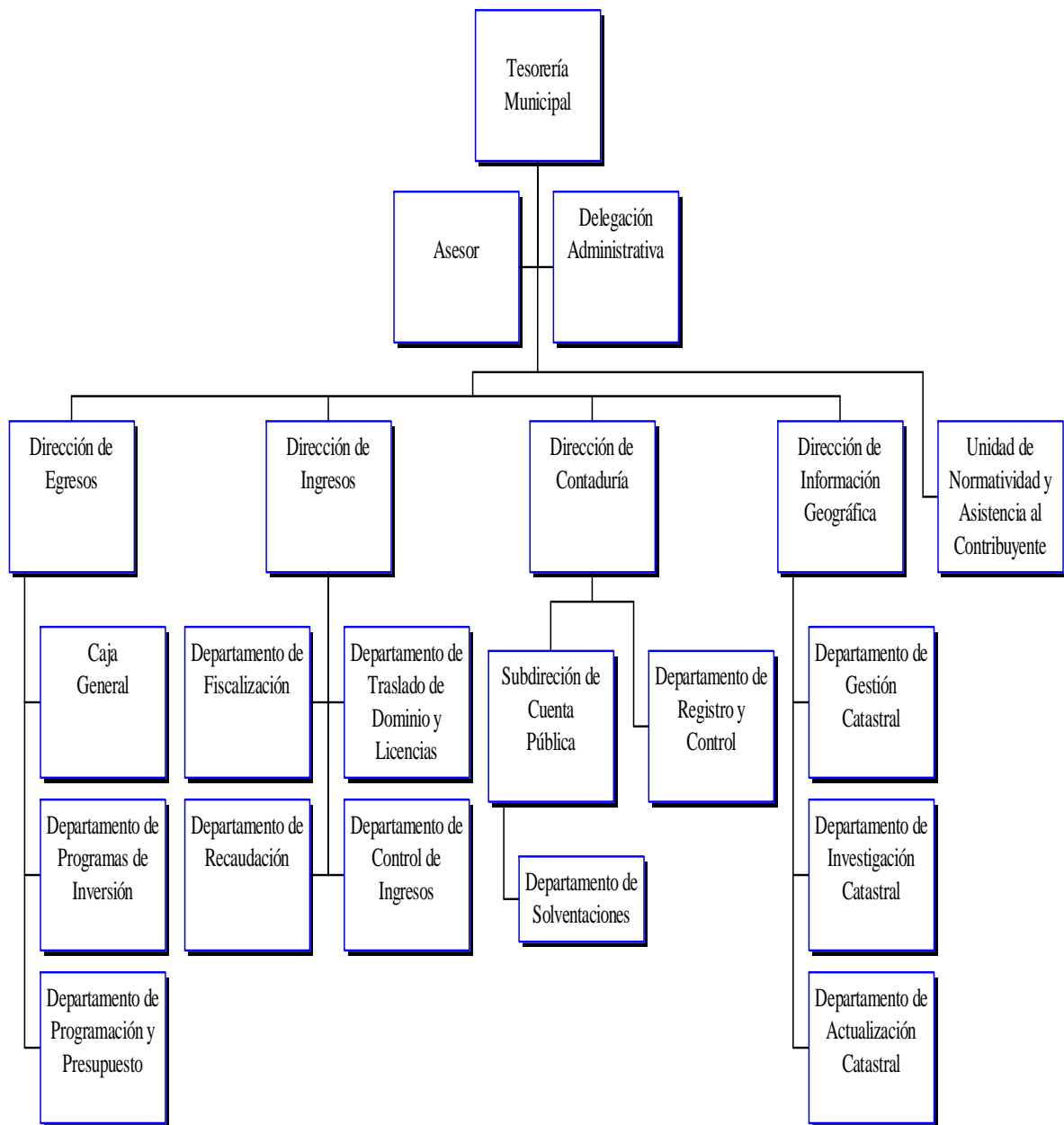
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

UNIDAD PARA EL
DESARROLLO ECONÓMICO



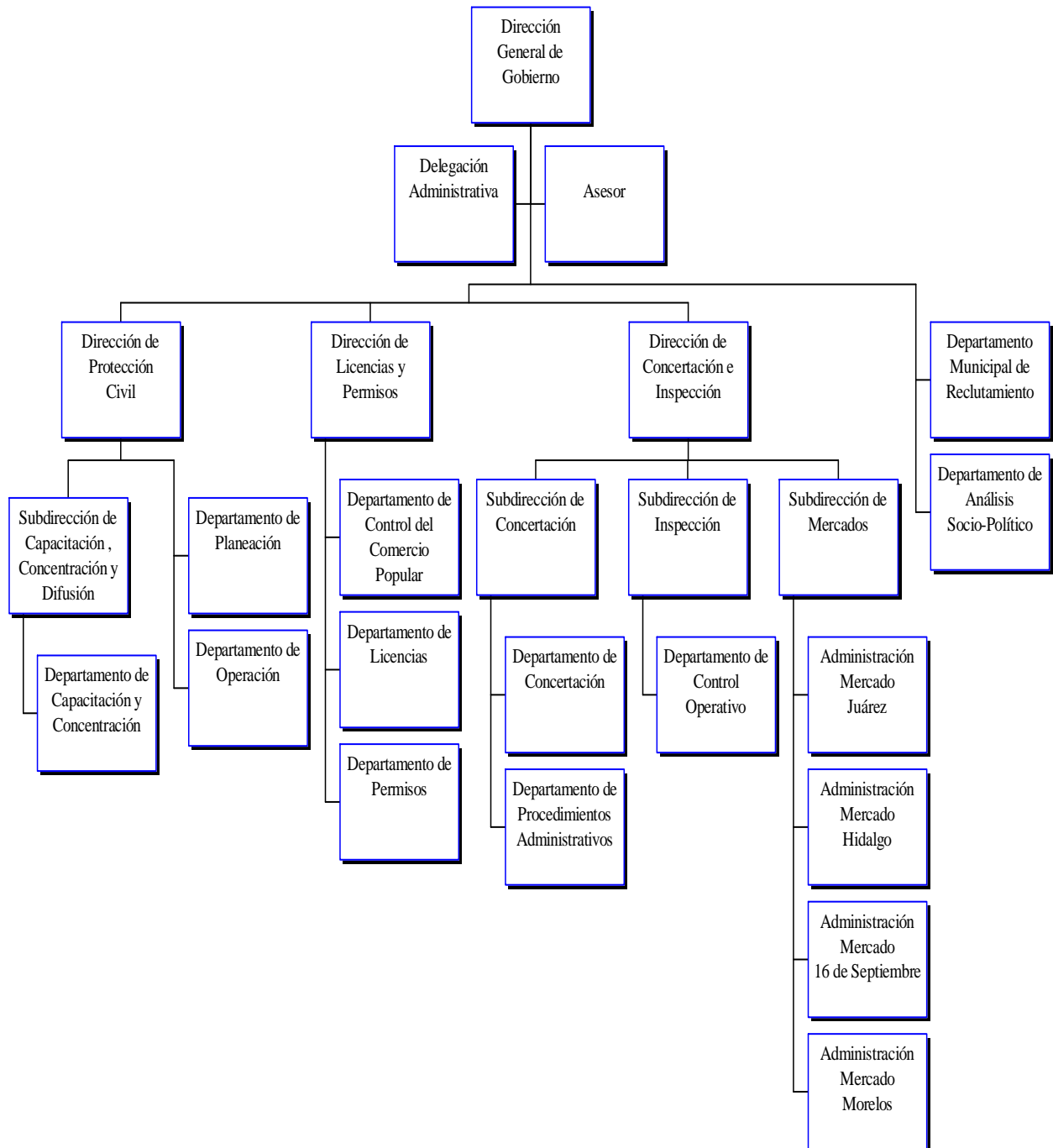
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

TESORERÍA MUNICIPAL



ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO



ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MUNICIPAL
PROPUESTA

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

