

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**CAMBIO ORGANIZACIONAL A NIVEL DIRECTIVO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA ATENCIÓN DE
PROBLEMAS LABORALES EN EL MUNICIPIO DE TOLUCA,
ESTADO DE MÉXICO**

MEMORIA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

GERARDO VELÁZQUEZ QUINTO

DIRECTOR: DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

MARZO 2018

INDICE

Introducción		4
Capítulo 1: Administración Pública y Administración Privada		
1.1	Evolución Histórica de la Administración	7
1.2	Definición y Concepto de Administración	14
1.3	Naturaleza y Propósito	16
1.4	Características e importancia de la administración	17
1.5	Clasificación de la administración	18
1.5.1	Administración Pública	18
1.5.2	Administración Privada	19
1.6	El proceso administrativo	19
1.7	Clasificación del proceso administrativo	20
Capítulo 2: Marco Histórico de la administración pública municipal		
2.1	Origen y evolución del Municipio en México	24
2.2	Definición de municipio	33
2.3	Concepto de municipio	38
2.4	Principios Constitucionales del municipio	40
2.5	Evolución Histórica de la Administración Municipal	42
2.6	Estructura del Municipio	47
2.7	Organización del Municipio	48
2.8	Funcionamiento del Municipio	50
Capítulo 3: Cambio y desarrollo organizacional en la administración pública municipal		
3.1	Administración del cambio planeado	54
3.2	Desarrollo organizacional o reorganización estructural	59
3.3	Área de contacto con la dinámica laboral municipal	67
3.4	Planeación del desarrollo organizacional	71

Capítulo 4: Selección de personal directivo en la administración pública municipal para la atención de problemas laborales

4.1	Propuesta de selección de personal directivo	79
4.1.1	Principios Rectores	79
4.1.2	Identificación de competencias esenciales	79
4.1.3	Estructura del perfil del puesto	88
4.1.4	Reclutamiento y selección de recursos humanos	91
4.2	Formación, capacitación y desarrollo	100
4.3	Perspectivas de la nueva visión	115
	Conclusiones	122
	Fuentes Consultadas	126

INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes problemas para la modernización y el desarrollo integral de los municipios del Estado de México es el derivado de la falta de aplicación de modernas herramientas de la Administración Pública, lo cual permitiría llevar a cabo con eficacia y eficiencia las tareas de gobierno. La administración pública en términos generales, se entiende como la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político.

Visto de otra forma, la administración pública es concebida por los especialistas como el gobierno en acción y se refiere al qué y al cómo del gobierno: el qué es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El cómo son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Juntos ambos elementos forman la síntesis que se llama administración.

En ese contexto, para llevar a efecto las tareas encomendadas en los niveles directivos de la administración municipal, se requiere del personal idóneo que reúna efectivamente las características necesarias para su buen desempeño, tanto en lo referente a su formación y capacitación, como a su conocimiento de las técnicas y estrategias requeridas para cumplir con los objetivos de gobierno en las áreas respectivas.

Al respecto, es necesario señalar que es un hecho que en el Estado de México se han registrado avances significativos en materia de modernización administrativa de los principales municipios de la entidad, pero dicha modernización no obstante todavía dista mucho para llegar a los niveles de desarrollo organizacional que se requieren para hacer frente a los crecientes retos del siglo XXI, en un ámbito en donde el municipio libre es, por mandato constitucional, el eje de la organización política y administrativa de nuestro país.

De lo anterior se desprende la importancia de realizar una investigación exhaustiva acerca de los elementos fundamentales de la administración municipal en México, para hacer un diagnóstico situacional que nos permita adentrarnos en la visualización de nuevas fórmulas administrativas que contribuyan a hacer efectiva la autonomía de la célula básica de gobierno de nuestra nación, para hacer realidad un auténtico federalismo que ha sido obstaculizado por los efectos del exacerbado centralismo ancestral.

En ese sentido, podemos considerar que la nueva dinámica que México requiere para avanzar en la solución de las grandes disparidades en el desarrollo nacional, guarda una estrecha relación con el fortalecimiento de la administración de recursos humanos y la selección del personal directivo con las mejores cualidades para llevar a cabo los objetivos de modernización de la administración de los ayuntamientos del país.

Al interior de la panorámica referida nos centraremos genéricamente en las Administraciones Públicas Municipales del Estado de México, para que por medio de la investigación de los cambios administrativos que han experimentado en las últimas décadas, sus alcances y limitaciones, podamos determinar qué es lo que se puede proponer para hacer frente a los retos que nos depara el milenio.

La hipótesis central del presente trabajo de investigación, es que la modernización permanente de la administración pública municipal es el factor determinante para impulsar los programas de gobierno sin embargo, aún falta mucho por hacer en el campo del desarrollo organizacional o reingeniería estructural, en la forma de integración de los instrumentos técnicos necesarios para el diseño del perfil del personal que debe realizar funciones directivas en áreas específicas, sobre todo en aquellas en que se requieren habilidades y capacidades particulares.

Para elaborar la propuesta de cambio organizacional a nivel directivo de la

administración pública municipal para la atención de problemas laborales, fue necesario en el capítulo 1, determinar la evolución histórica de la administración, su definición y concepto, naturaleza y propósito, características e importancia de la administración, su clasificación en administración pública y administración privada, así como analizar el proceso administrativo y su propia clasificación en su conjunto.

En el capítulo 2, se aborda el marco histórico de la administración pública municipal, el origen del municipio en México, las definiciones conceptuales del municipio y el génesis del artículo 115 constitucional, desde la óptica del nuevo federalismo y el proceso de descentralización de la administración pública a nivel nacional.

En el capítulo 3, se analizará la dinámica del cambio y desarrollo organizacional en la administración pública municipal, desde la óptica de la administración del cambio planeado, el desarrollo organizacional y la reorganización estructural, así como el área de contacto con la dinámica laboral municipal, la planeación estratégica para mejoramiento del área.

Para concluir con el capítulo 4, una propuesta en la materia de investigación, que contemple los siguientes factores: visión, misión y principios rectores, identificación de competencias esenciales, estructuración del perfil de puesto, reclutamiento y selección de recursos humanos, formación, capacitación y desarrollo, y perspectivas de la nueva visión.

CAPÍTULO 1

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PRIVADA

1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN

La administración, tal como la conocemos hoy, es el resultado histórico e integrado de las contribuciones acumuladas de numerosos pioneros, algunos filósofos, economistas, ingenieros, estadistas y otros, entre los que se incluyen empresarios, que con el transcurso de tiempo fueron desarrollándose y divulgando obras y teorías en su campo de actividades. Siendo así, no es de extrañar que la administración moderna utilice ampliamente ciertos conceptos y principios descubiertos y empleados en las ciencias matemáticas, humanas, físicas, así como en el derecho y la ingeniería.

La agrupación de las diversas corrientes de pensamiento histórico es básica como cultura administrativa, ya que representa los antecedentes del desarrollo de la administración y su transformación paulatina, en una dinámica en donde su cuerpo doctrinal no es el resultado de investigaciones y experiencias recientes, sino que, por el contrario, se remontan hasta los mismos inicios de la humanidad.

Es a través del tiempo como la administración nace y se desarrolla por medio de la necesidad de los individuos de coordinar sus propósitos y esfuerzos, para realizar tareas rudimentarias, pero vitales, que no podrían haber realizado solos. El ejemplo de las primeras manifestaciones administrativas se presenta: “Cuando dos hombres quisieron mover una piedra que ninguno podía desplazar por sí solo”. (Rodas y Arroyo, 2000; p.24)

En el siguiente cuadro y con el propósito de tener una concepción general, se presenta a continuación la cronología de los principales eventos de los orígenes de la administración.

TABLA 1: HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN

AÑOS	AUTORES	EVENTOS
4000a.C.	Egipcios	Reconocimiento de las necesidades de planear, organizar y controlar.
2600a.C.	Egipcios	Descentralización en la Organización.
2000a.C.	Egipcios	Reconocimiento de las necesidades de órdenes escritas. Uso de consultoría staff.
1800a.C.	Hammurabi (Babilonia)	Empleo de control escrito y testimonial; establecimiento del salario mínimo; reconocimiento de que la responsabilidad no puede transferirse.
1491a.C.	Hebreos	Conceptos de organización, principio escalar, principio de la excepción.
600 a.C.	Nabucodonosor (Babilonia)	Control de la producción e incentivos salariales.
500 a.C.	Mencius (China)	Reconocimiento de la necesidad de sistemas estándares.
400 a.C.	Sócrates (Grecia) Ciro (Persia) Platón (Grecia)	Enunciado de la universalidad de la administración. Reconocimiento de la necesidad de las relaciones humanas; empleo del estudio de movimientos, arreglo físico y manejo de materiales. Enunciado del principio de la especialización.
175 a.C.	Catón (Roma)	Uso de las descripciones de funciones.
20 d.C.	Jesús (Judea)	Unidad de mando, reglamentos, relaciones humanas.
284	Diocleciano(Roma)	Delegación de autoridad.
1436	Arsenal de Venecia	Contabilidad de costos, verificaciones y balances de control, numeración de inventarios,

		intercambio de partes, utilización de la técnica de línea de montaje, implementación de la administración de personal, estandarización de las partes, control de inventarios y de costos.
1525	Nicolás Maquiavelo	Confianza en el principio de consenso de grupo, reconocimiento de las necesidades de cohesión en la organización, enunciado de las cualidades de liderazgo, descripción de tácticas políticas.
1767	Sir James Stuart (Inglaterra)	Teoría de fuente de actividad, impacto de la automatización, diferenciación entre gerentes y trabajadores, basada en las ventajas de la especialización.
1776	Adam Smith (Inglaterra)	Aplicación del principio de especialización a los trabajadores manufactureros, concepto de control.
1799	Eli Whitney (EUA)	Método científico, empleo de la contabilidad de costos y del control de la calidad, aplicación del concepto de intercambio de partes, reconocimiento de la amplitud administrativa.
1800	James Watt Mathew Boulton (Inglaterra)	Procedimientos estandarizados de operación, especificación, métodos de trabajo, planeación, incentivos salariales, tiempos estándares, datos estandarizados, seguros mutuos a los empleados, bonificaciones de Navidad, utilización de la auditoría.
1810	Robert Owen	Reconocimiento y aplicación de prácticas de personal, responsabilidad del entrenamiento de los obreros e introducción de planes de vivienda para éstos.
1832	Charles Babbage (Inglaterra)	Énfasis en el método científico y en la especialización, división del trabajo, estudio de

		tiempos y movimientos, contabilidad de costos, efectos del color en la eficiencia del obrero.
1856	Daniel McCallum (EUA)	Empleo de la organización para mostrar la estructura organizacional, aplicación de la administración sistémica en los ferrocarriles.
1886	Henry Metcafe (EUA)	Arte de la administración, ciencia de la administración.

Fuente: (Rodas y Arroyo, 2000; p.13)

Es importante mencionar que existieron otros personajes, a los cuales no se puede dejar de mencionar y quienes realizaron grandes aportaciones en el estudio de la administración, y son:

a) Frederick Winslow Taylor (1911): Fue uno de los principales exponentes de científicismo, y se le considera “Padre del Movimiento Científico”. Nació en Filadelfia en el año de 1856 y muere en 1915. Ingresó a una compañía que fabricaba lingotes en la época de la depresión de los Estados Unidos donde ocupó el puesto de obrero y luego pasó a los demás niveles hasta alcanzar el puesto más alto (Rodas y Arroyo, 2000; p.47). Esto le permitió darse cuenta de las afecciones que hacían los obreros a las máquinas. Dentro de sus principales aportaciones a la administración están:

1. Principios Administrativos:

- Estudio de tiempos y movimientos
- Selección de obreros
- Responsabilidad compartida
- Aplicación de la administración

- 2. Mecanismos Administrativos:
- El uso de reglas de cálculo
- Tarjetas de instrucción
- Estandarización de las herramientas
- Sistemas nemotécnicos para clasificar productos

- Un sistema de rutas de producción
- Sistema de costos. (Terry y Franklin, México, 2000; p.44)

Taylor descubre que no existe un sistema totalmente efectivo; el puesto que desempeña el trabajador no siempre va de acuerdo a sus capacidades; sin existir incentivos, las decisiones se llevan a cabo en los niveles más altos; la administración consta de principios aplicables a todas las empresas.

Sus aportaciones fueron muy importantes para la administración, pero tuvo mucha crítica; la Federación de Trabajo Americana lo consideraba un ser diabólico, debido a que los trabajos de las personas bajo su sistema eran repetitivos y mecánicos.

b) Lillian Moller y Frank Gilbreth (1916): Frank Gilbreth es considerado padre del eficientismo, así como un estadista de la administración científica que influyó en el pensamiento industrial, su principal obra fue Ciencia de la Administración. Su esposa Lillian fue psicóloga, y juntos lograron combinar de un modo único los conocimientos psicológicos en ingeniería, para llevar a cabo un trabajo en que se incluye la comprensión del factor humano, tanto como el conocimiento de los materiales, herramientas, máquinas e instalaciones; con esto los Gilbreth desarrollaron la Ergonomía o Ingeniería Humana.

Dentro de las principales aportaciones de los Gilbreth podemos mencionar las siguientes:

- El estudio de tiempos y movimientos.
- Utilización de cámaras de cines, para analizar el trabajo y métodos de registros estadísticos.
- Desarrollo de diagramas de flujo.
- Lista blanca de meritos.
- Importancia de la estadística en la administración.

- Importancia del elemento humano en la planeación del trabajo.

c) Henry Laurence Gantt: Gran pensador del pensamiento administrativo, fue colaborador cercano durante 14 años de Frederick Taylor, tomando lo más sobresaliente de él. En su obra “Adiestramiento a los obreros en los ámbitos de la administración y la cooperación”, sus principales aportaciones a la administración son:

- La gráfica de balance diario o gráfica de Gantt.
- Sistema de bonificaciones por tareas de acuerdo a la calidad y cantidad de las mismas.
- Importancia a la aplicación de la psicología
- Adiestramiento de los empleados

“La gráfica de Gantt es un esquema que representa el tiempo requerido para la realización de una tarea. Se deben llevar a cabo seis etapas: listado de actividades, orden cronológico de actividades, determinación de tiempos, elaboración de esquemas, colocación de barras en esquema y determinación de tiempos totales”. (Terry y Franklin, 2000; p.45)

d) Henri Fayol: Nace en Francia en 1841 y muere en 1925, se le considera el autor más distinguido en el campo administrativo, desempeña diversos puestos en las minas de carbón de Comambault. Cuando fue nombrado administrador general, la empresa estaba en bancarrota. Treinta años después se consideraba una de las empresas más importantes a nivel mundial. Su obra más importante es “Administración industrial, Teoría general del estado”. (Rodas y Arroyo, 2000; p. 45.)

Sus principales aportaciones son las siguientes:

- Universalidad de la teoría administrativa: señala que “la administración es una actividad común en todas las organizaciones humanas y aplicables a

toda la actividad de grupos, ya sea el hogar, los negocios, el gobierno, y que por lo mismo, es universal". (Rodas y Arroyo, 2000; p.49)

- Áreas funcionales: para Fayol deben existir seis áreas funcionales dentro de las empresas:
 - Técnica: Se encarga de la producción.
 - Comercial: Sus principales actividades son la compraventa.
 - Financiera: lleva a cabo el uso del capital.
 - Contable: algunas de las funciones son levantamiento de inventarios, balances y costos.
 - Seguridad: su principal actividad es proteger los bienes de la empresa y del empleado.
 - Administrativa: Es el área encargada de utilizar adecuadamente los recursos. (Rodas y Arroyo, 2000; p.60)

- Modelo del proceso administrativo: Fayol sostiene que la organización es una entidad abstracta dirigida por un sistema racional de reglas y autoridad, y que la organización desea obtener objetivos administrativos, por lo cual el administrador está obligado a llevar a cabo el proceso administrativo y nos menciona ciertas etapas a considerar:
 - Previsión: Acto de examinar el futuro.
 - Organización: Formula una estructura.
 - Dirección o Comando: Hacer funcionar los planes y la organización.
 - Coordinación: Reunir información.
 - Control: Verificar el resultado con el plan original.
 - Principios administrativos:
 - Unidad de mando: Una sola persona debe de mandar a todos los subordinados.
 - Autoridad y responsabilidad: Toda empresa debe tener una persona que los

dirija.

- Unidad de dirección: Un programa para cada actividad.
- Centralización: Todas las actividades deben ser manejadas por una sola persona.
- Subordinación de interés particular al general: Se debe buscar beneficiar a la mayoría.
- Disciplina: Se debe lograr disciplina para el buen funcionamiento de la empresa.
- División de trabajo: Se debe indicar a cada quien el trabajo que debe realizar.
- Orden: Cada cosa en su lugar y un lugar para cada cosa.
- Jerarquía: Se debe respetar la autoridad de cada nivel jerárquico.
- Remuneración al personal: Pago justo de acuerdo al trabajo realizado.
- Equidad: Los beneficios deben ser compartidos, empresa-trabajadores.
- Estabilidad del personal: El empleado debe sentir seguridad en su trabajo.
- Iniciativa: Se debe de permitir al empleado que determine cómo deben de hacerse las cosas.
- Espíritu de grupo o unión del personal: Todos deben colaborar entre sí.

- Perfil del Administrador:
 - Cualidades físicas.
 - Cualidades morales.
 - Cualidades intelectuales.
 - Cultura general.
 - Conocimientos especiales.
 - Experiencia.

1.2. DEFINICIÓN Y CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN.

Existen conceptos de administración, se basan en que es una técnica, otros que es una ciencia, y otros más consideran que es un arte; de igual manera se menciona que la administración es la aplicación del proceso administrativo.

A continuación se mencionan algunos conceptos de administración, de acuerdo a los diferentes personajes.

Según Agustín Reyes Ponce administración es, “un conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en la forma de estructurar y manejar un organismo social”. (Reyes, 1992; p.26)

Para Henry Fayol, “considerado para muchos como el verdadero padre de la Administración Moderna”, administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”. (Fayol, 1994; p.22)

Moneey considera que la administración “es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana”.

Según Harold Konntz y Heinz Wehrich, administración “es el proceso de diseñar y mantener un entorno en que, trabajando en grupos, los individuos cumplan eficientemente objetivos específicos”. (Konntz y Gómez, 1999; p.45)

Wilbur Jiménez Castro define a la administración como “una ciencia compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no se pueden lograr en los organismos sociales”. (Terry, 2000; p.53)

Por su parte, Fremont E. Kast considera a la administración “como a la coordinación de hombres y recursos materiales para la consecución de objetivos organizacionales, lo que se logra por cuatro elementos: 1) dirección hacia objetivos, 2) a través de la gente, 3) mediante técnicas y 4) dentro de la organización”. (Terry, 2000; p.57)

Según James A. Stoner: Es el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar los

esfuerzos de los miembros de la organización y de aplicar los demás recursos de ella, para alcanzar las metas establecidas.

Por lo antes mencionado, podemos definir a la administración como: La ciencia que se basa en el arte humano, capaz de desarrollar la habilidad y creatividad en el manejo de las técnicas del proceso administrativo en una organización para optimizar sus recursos y alcanzar sus objetivos.

1.3. NATURALEZA Y PROPÓSITO

La administración es una de las actividades humanas más importantes. Desde que los seres humanos empezaron a formar grupos para cumplir propósitos que no podían alcanzar de manera individual y de acuerdo a su naturaleza y propósito, se dice que la Administración es el proceso de diseñar y mantener un entorno en el que, trabajando en grupos, los individuos cumplan eficientemente objetivos específicos; esta definición debe ampliarse de acuerdo a:

1. Cuando se desempeñan como administradores, los individuos deben ejercer las funciones administrativas de planeación, organización, integración de personal, dirección y control.
 2. La administración se aplica a todo tipo de organizaciones.
 3. Se aplica a administradores de todos los niveles organizacionales.
 4. La intención de todos los administradores es la misma.
 5. La administración persigue productividad, lo que implica eficacia y eficiencia.
- (Rodas y Arroyo, 2000; p.25)

Tomando en consideración lo anterior tenemos que la naturaleza de la administración es que en donde exista un entorno organizacional siempre va a existir, y de acuerdo al propósito que se persiga se debe cumplir con objetivos.

1.4. CARACTERÍSTICAS E IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La administración posee ciertas características inherentes que la diferencian de otras disciplinas como a continuación se demuestra:

a) Universalidad: Existe en cualquier grupo social, no importa el tamaño ni tipo de la organización.

b) Valor instrumental: dado que su finalidad es eminentemente práctica, la administración resulta ser para lograr un fin, buscando obtener determinados resultados.

c) Unidad temporal: la administración es un proceso dinámico en el que todas las partes interactúan simultáneamente.

d) Amplitud de Ejercicio: es aplicable a todos los niveles o subsistemas en una organización formal.

e) Especificidad: aun cuando la administración se auxilie de otras ciencias y técnicas, tiene características propias que le proporcionan su carácter específico.

f) Interdisciplinariedad: la administración es afín a todas las ciencias y técnicas relacionadas con la eficiencia en el trabajo.

g) Flexibilidad: los principios administrativos se adaptan a las necesidades propias de cada grupo social en donde se aplican.

Es innegable la gran trascendencia que tiene la administración en la vida del hombre, sin embargo, es necesario enunciar algunos argumentos más relevantes del por qué se fundamenta la importancia de la administración:

➤ La administración se da donde quiera que existe un organismo social.

- Simplifica el trabajo al establecer principios, métodos y procedimientos para lograr mayor rapidez y efectividad.
- El éxito de una organización depende de una buena administración.
- La productividad y eficiencia de cualquier organismo está en relación directa con la aplicación de una buena administración.

1.5. CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

El surgimiento y todo tipo de organismos, así como la multiplicidad de relaciones entre ellos, ha dado lugar a la existencia de diferentes tipos de administración, la más común es aquella que atiende al sector económico, es decir, atendiendo a que el organismo sea de carácter público y privado; desde este punto de vista se pueden distinguir dos tipos fundamentales de administración:

- a) Administración Pública
- b) Administración Privada

1.5.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública se define de varias maneras, ante lo cual analizaremos algunas de ellas.

Luther Gulick (1947) dice: La administración pública es aquella que parte de la ciencia de administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales.

El profesor John M. Pfiffner (1948) señala que la administración pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno, coordinado con los esfuerzos de modo que pueden colaborar unidos en el logro de sus propósitos.

Woodrow Wilson(1948): Mencionó que la administración pública es la aplicación detallada y sistemática de la ley, ya que toda la aplicación concreta de una ley general es un acto administrativo. La administración pública es la ejecución

y observancia de la política gubernamental. “Es el gobierno en acción”.

(Koontz y Gómez, 1999; p.490)

Con base en estas definiciones se deduce que la administración pública realiza actividades de trabajo en las cuales interviene una autoridad soberana, es decir, la parte ejecutiva del gobierno, cuyo fin es proporcionar un beneficio para la sociedad.

1.5.2. ADMINISTRACIÓN PRIVADA

La administración privada concierne a las actividades de los particulares en todas sus órdenes, y en ella no existe intervención directa de una autoridad soberana; además persigue un beneficio particular.

La administración se define si es pública o privada de acuerdo al fin que persiga, ya sea un beneficio particular o un bien social.

1.6. EL PROCESO ADMINISTRATIVO

El desarrollo de cualquier actividad implica seguir un conjunto de pasos en los cuales es necesario preguntarse ¿qué puede hacerse?, ¿qué se va a hacer?, ¿cómo se va a hacer?, ¿con que se va a hacer?, así como dirigir el trabajo y comparar lo que se ha planeado con los resultados obtenidos, ya que resolviendo estas preguntas lograremos una buena administración en cualquier entidad social.

En la actualidad es necesario establecer objetivos comunes y aplicables a una organización, políticas, procedimientos, estrategias, dividir mandos, delegar autoridad y responsabilidad; siendo el factor humano un elemento indispensable para el desarrollo de actividades asignadas de acuerdo al puesto ocupado, por lo que es necesaria la influencia en los subordinados para cumplir las metas y objetivos preestablecidos; existiendo siempre un ambiente cordial dentro de la organización, lo cual nos permitirá la medición correcta del desempeño de nuestro

personal con respecto a los planes. (Koontz y Gómez, 1999; p.490)

Se puede conceptualizar al proceso administrativo como el conjunto de pasos a través de los cuales se logra el buen funcionamiento de un ente social.

1.7. CLASIFICACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

Desde que existe la administración ha sido objeto de estudio y controversia, debido a los diversos criterios de los autores que tienen sus propias clasificaciones de las etapas en las que se dividen los procesos administrativos; se mencionan algunos de ellos y la clasificación que han realizado.

Agustín Reyes Ponce menciona las siguientes etapas:

- Previsión
- Planeación
- Organización
- Integración
- Dirección
- Control (Reyes, 1992; p.33)

Por su parte, George Terry clasifica al proceso administrativo de la siguiente manera:

- Planeación
- Organización
- Ejecución
- Control (Terry, 2000; p.59)

Asimismo, Henry Fayol (Schemerhorn, 2002; p.74). Considera las siguientes etapas como parte fundamental del proceso administrativo:

- Previsión
- Organización

- Dirección
- Coordinación
- Control

Harold Koontz y Heinz Weihrich (Koontz y Gómez, 1999; p.473). Considera que estas etapas son importantes para el desarrollo de una organización, teniendo en cuenta que el personal es el que la mueve:

- Planeación
- Organización
- Integración de Personal
- Dirección
- Control

Tomando en cuenta las clasificaciones antes mencionadas, podemos concluir que el proceso administrativo a juicio de Harold Koontz, Heinz Weihrich, es el proceso que dentro de las organizaciones públicas y privadas se lleva a cabo, ya que en la actualidad se establecen objetivos comunes en la organización, siendo el factor humano un elemento indispensable para poder realizarlos.

Harold Koontz y Heinz Weihrich, en su libro “Administración Contemporánea”, mencionan que “las funciones de los gerentes proporcionan una estructura útil para organizar el conocimiento de la administración. No han existido nuevas ideas, hallazgos de investigación o técnicas, que no se puedan ubicar fácilmente en las clasificaciones de planeación, organización integración de personal, dirección y control”. (Koontz y Gómez, 1999; p.473)

a) Planeación: Incluye la selección de misiones y objetivos y las acciones para lograrlos; se requiere de toma de decisiones, es decir, seleccionar cursos de acción futuros entre varias alternativas de acción.

b) Organización: Es la parte de la administración que establece una estructura

intencional de roles que deben cumplir las personas en una organización; es intencional en el sentido de asegurarse de que se asignen todas las tareas necesarias para alcanzar las metas y que se confía en que sean asignadas a las personas más idóneas.

c) Integración del personal: Incluye en cubrir y mantener cubiertos los puestos en la estructura de la organización. Esto se hace identificando los requisitos de la fuerza laboral; realizar un inventario de las personas disponibles y reclutar, seleccionar ubicar, ascender, evaluar y capacitar.

d) Dirección: Es influir en las personas para que contribuyan a las metas de la organización y del grupo.

e) Control: Es la medición y corrección de las actividades de los subordinados para asegurar que los acontecimientos estén de acuerdo a los planes.

Para llevar a cabo el objeto de estudio de este trabajo, no podemos dejar de mencionar algunos aspectos de la planeación, debido a que la propuesta del presente proyecto es sobre un plan, y que por ende es necesario definir cuál de todos los planes que se van a mencionar vamos a utilizar.

Planeación: Incluye la selección de misiones y objetivos y las acciones para lograrlos; se requiere de toma de decisiones, es decir, seleccionar cursos de acción futuros entre varias alternativas de acción.

La planeación es el procedimiento que implica la selección de misiones, objetivos y de las acciones para llevar a cabo las primeras y alcanzar los segundos; requiere tomar decisiones, esto es, elegir entre alternativas de futuros cursos de acción.

Cabe señalar que la planeación y control son inseparables porque todo intento de control sin planes carece de sentido, porque la gente no tendrá manera de saber si efectivamente se dirige dónde quiere ir, sin antes saber a dónde quiere ir. Así los

planes proporcionan las normas de control.

Ahora bien, ¿qué es un plan?: Un plan se define como la determinación de algunos objetivos precisos y de los medios que deben emplearse para alcanzarlos en un plazo dado. Es un conjunto de medidas tomadas a escala gubernamental, nacional o regional, para conseguir determinados objetivos económicos o sociales.

El plan implica un proceso, un conjunto de acciones tendientes a plasmar o definir lo que se quiere alcanzar o realizar. En ese contexto, los planes se clasifican de acuerdo a:

- Propósitos o misiones
- Objetivos o metas
- Estrategias
- Políticas
- Procedimientos
- Reglas
- Programas, Presupuestos

CAPÍTULO 2

MARCO HISTÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

2.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

MÉXICO PREHISPÁNICO

En la organización política administrativa de las primeras comunidades indígenas se vislumbra la institución del municipio, ya que estaban unidas por vínculos de consanguinidad. En el imperio azteca se instituye al calpulli, el cual era la base de su organización, que estaba fundada por lazos consanguíneos y rasgos comunes, por personas quienes comunalmente trabajaban la agricultura como medio de autosuficiencia entre sus integrantes. Cabe destacar la figura de un jefe o tlatoani, lo que manifiesta su forma de gobierno, llamado consejo, que era integrado por los ancianos de cada familia. Por lo cual “el calpulli constituyó, sociológicamente el foco de convivencia; administrativamente, la cedula de la organización y económicamente la base de la propiedad y del trabajo y en general de la producción”. (Ochoa, 1979; p.33) y “como célula de la organización política, económica y social de las diversas tribus que habitaron México prehispánico. En dichas entidades habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas y las labraban y cultivaban para procurarse su sustento”. (Calzada, 1990; p.236)

El municipio en México aparece como una noción de organización político–territorial de los pueblos seminómadas con vínculos consanguíneos, su agrupación era con la finalidad de proveer de bienestar colectivo, y fueron característicos de las culturas precolombinas.

EL MUNICIPIO EN LA COLONIA

Posteriormente, con la conquista española se fueron estableciendo las primeras

bases del municipio con la instalación del primero en la Villa Rica de la Vera Cruz por Hernán Cortez, dotado de un cabildo propio para poder ejercer su mando; en este contexto, su fin fue utilizar la institución del municipio para dar legitimación a la conquista con la creación de nuevos centros de población.

“El primer municipio fundado en tierras mexicanas fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, que otorgó a Hernán Cortez, en nombre del Rey de España, los títulos de capitán general y justicia mayor de la Villa. Este acto lo desligó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velásquez, y se la concedió para iniciar la conquista al crear los primeros gobernantes de lo que después sería la Nueva España. Durante la dominación española en México, los ayuntamientos representaron la única muestra de gobierno de los pueblos, aun cuando la participación de los gobernantes fue en verdad reducidísima, pues sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular, por lo menos teóricamente. Y es que, para entonces, también en España Carlos V y sus sucesores habían acabado con las libertades municipales y con el espíritu democrático de los ayuntamientos”. (Rabasa, 1995; p.118)

Esta forma de gobierno municipal fue implantada por la dominación española, su institución fue por el antecedente que tenían los conquistadores del régimen romano; esta figura fue retomada por todo el territorio dominado por la Corona Española.

Asimismo, se instituyeron cabildos, los cuales con el tiempo pasaron a ser la organización política de la Nueva España, en un proceso que fue inherente a la política y a la fundación de ciudades, villas y pueblos para afianzar la conquista

“En la Nueva España los ayuntamientos fueron prácticamente la única representación del pueblo, sobre todo los llamados alcaldes ordinarios que se conservaron siempre por la elección popular”. (Rabasa, 1995; p.119)

Los Cabildos establecen el precedente de la elección de los representantes de

municipio por elección popular, además de la forma de un órgano colectivo que hasta la actualidad se mantiene.

La colonización de la Nueva España se va confirmando a través de la institución de Ayuntamientos o Cabildos que fueron implantados como el medio de control político central; el Ayuntamiento era presidido por un corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, quienes tenían funciones judiciales, administrativas y legislativas.

En el siglo XVIII surge la figura de las Intendencias, esto a partir del gobierno de Felipe V, quien extiende el manejo centralizado de la administración y las decisiones políticas, ya que éstas dependían de los alcaldes mayores y los corregidores, a quienes se acusó de quedarse con buena parte de los tributos recaudados para la corona. El 4 de diciembre de 1786 se promulga la Ordenanza de Intendentes, la cual modifica radicalmente la organización política y administrativa, creando 12 intendencias, la Capital de México, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, Zacatecas, Durango y Arizpe, por lo tanto los Ayuntamientos quedaron subordinados al poder de los intendentes, funcionarios que limitaron en gran medida la actuación de los municipios novohispanos.

MÉXICO INDEPENDIENTE

Con la extensión de la ideología política de Francia que fue dada a conocer con su revolución en 1789, así como con las instituciones napoleónicas, en México se va dando un fortalecimiento de la idea de una soberanía nacional, que impulsó el inicio del movimiento de independencia bajo los principios de libertad e igualdad.

“La preocupación del México Independiente por darse a sí mismo un orden constitucional que abarcaba todos los espectros de la Nueva Nación, partió de la base del municipio hasta el establecimiento de un sistema nacional de gobierno acorde con la realidad política que vivía el país, que todavía tenía que luchar por su propia libertad”. (Ochoa, 1997; p.193)

La institución del municipio toma los principios rectores de la revolución francesa, lo cual conlleva la búsqueda de concretar una organización política y administrativa del municipio en México, de ahí que estos razonamientos se plasman en diversos documentos legislativos que se dieron en el desarrollo de la historia del país y que son las primeras bases para la institucionalización del municipio en la Constitución de 1917.

Constitución de Cádiz (1812): A pesar de su escasa vigencia regula al municipio, “y lo más importante, esta Constitución sentó las bases para algunas de las características del municipio mexicano. Así, en el artículo 309 se dice que: para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores, procuradores síndicos, presididos por el Jefe Político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos”. (Ochoa, 1979; p.229). Aporta los primeros elementos del federalismo al establecer al Ayuntamiento como un órgano local; el número de regidores, sistema de elección popular directa, periodo de un año y la naturaleza y la no reelección, ésta de manera relativa; en este primer estatuto constitucional menciona las funciones del Jefe Político, quien era el mediador entre los ayuntamientos y las autoridades superiores.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano: Sólo establece las elecciones de los representantes del ayuntamiento en su artículo 24; asimismo, menciona que en cada capital de provincia habrá un jefe superior político, quien debía exigir a los ayuntamientos el cumplimiento de sus obligaciones

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.- Esta legislación da la apertura para la creación de las entidades federativas al mencionar que en “el acta constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del propio año, se habría de fijar, con la bases de la organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior”, organizar la forma de gobierno y administración interior, y se facultó a las constituciones locales para

expedir la regulación al municipio de acuerdo a los artículos 49, 150 y 161, con la única excepción de que no se opusieran a la Ley Federal. (Ochoa, 1979; p.229)

Constitución de 1836 o de las Siete Leyes: El municipio fue regulado en la Sexta Ley, ya que reglamentaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de los pueblos, los cuales se dividían en departamentos a cargo de un gobernador designado por el gobierno central; éstos eran divididos en distritos y éstos a su vez en partidos. Si bien este estatuto tiene el mérito de fincar las normas directas del municipio, quedó limitado a la función de los departamentos, prefectos y subprefectos designados por el poder centralista:

Artículo 23.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglarán una ley – dictada el 20 de marzo de 1837-. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijarán por las Juntas Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Artículo 24.- Habrá municipios en las capitales de los departamentos, en los que lugares en que en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no hay esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las Juntas Departamentales.

Artículo 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de la salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se pague con los fondos del común, la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios arbitrios y promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos.

Artículo 26.- Estará a cargo de los alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de Primera Instancia, instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales , practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Artículo.30.- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía. Regidores y síndicos son concejiles, no podrían renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador en su caso de reelección. (Ochoa, 1979; p.236-237)

En anteriores artículos se decreta la institución del municipio de acuerdo al número de población y, si bien respalda la elección libre de sus representantes, éstos estaban sujetos a la determinaciones de subprefectos, asimismo delimitan su competencia a limitadas funciones administrativas básicas, supeditando sus acciones al poder central.

Constitución Federal de 1857: Este ordenamiento nace ante la necesidad de dar estabilidad política al país, evitando con ello la pretensión de expansionismo de potencias extranjeras, es por ello que su objetivo fue el de precisar la forma de gobierno estableciéndose una República, Representativa y Democrática; sin embargo no eleva a rango constitucional al municipio, ya que no hace mención de la estructura y funcionamiento de los municipios; sólo hace alusión a la elección de las autoridades municipales del Distrito Federal y territorios federales en su artículo 72 fracción V.

Cabe destacar el proyecto de adiciones del diputado José María Castillo Velasco, que presenta ante el Congreso para que las municipales sean elevadas al rango constitucional.

“1.- Así como se reconoce la libertad a las partes de la federación que son los Estados, para su administración interior debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades.

“2.- En consecuencia, siguiendo el principio de soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución. “Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellos no se perjudique a otra municipalidad o al Estado”; además proponía que “todo el pueblo en la república debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la federación los comprarían si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas”. (Ochoa, 1979; p.253)

Este proyecto pasa inadvertido, dejando decidir las funciones del municipio que emanarán de los gobernadores; pero en el año de 1870 se reforma el título cuarto de la Constitución referente a la “Organización Interior del Estado”, donde se establecía en el artículo 109 la división interna en distritos, municipalidades y municipios, gobernados por jefes Políticos, dependientes directos del Gobierno del Estado.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1863: Emitido por Maximiliano de Habsburgo establece una división política–administrativa que organizaba al país en departamentos, cada departamento en distrito y cada distrito en varias municipalidades, que debían contar con un ayuntamiento presidido por un alcalde en sus respectivas demarcaciones.

“Los departamentos eran los que quedaban bajo la administración de los Prefectos Imperiales que se auxiliaban por un Consejo de Gobierno y que tenía funciones judiciales, administrativas y consultivas: Dichos Prefectos debían de residir en las capitales de los departamentos”. (Ochoa, 1979; p.263).

Este precepto nuevamente reduce los avances que el municipio había logrado desde su mención en la Constitución de Cádiz, ya que en este periodo los municipios quedan aún más subordinados al poder central del prefecto.

EL PERIODO DE LA DICTADURA

Con la extinción de ideas imperialistas ajenas a los intereses del país, y en busca de dar estabilidad a las instituciones, se inicia el restablecimiento de la organización política y administrativa, en una época en que el municipio quedó supeditado nuevamente al gobierno central, siendo considerado únicamente como agente administrativo. Esta situación se acentúa con mayor fuerza al nombrar a los denominados Jefes Políticos, quienes fueron el instrumento adecuado para que el Gobierno de Porfirio Díaz, tuviese el control total; por lo tanto, los ayuntamientos vieron restringidos sus actos en diversos aspectos, como en el manejo del presupuesto y en el proceso de elecciones, siendo su actuación condicionada por el Centralismo que imperaba.

Emilio Rabasa, en su “Estudio sobre la organización política de México”, que comprende la época de la dictadura, expresa con acierto que por debajo del Gobierno (estatal) están los Jefes Políticos, que como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan, tenga medios inmediatos de acción y centralización. (Rabasa, 1995; p.27)

La finalidad del gobierno porfirista era establecer una estructura administrativa de elevado control sobre los ayuntamientos, a través de sus Jefes Políticos, quienes encabezaron una división provincial que recibió el nombre de partidos, distritos, prefecturas o cantones, los cuales restringieron la libertad municipal.

EL PERIODO REVOLUCIONARIO

La política centralista de Porfirio Díaz, que creó la presencia de Jefes Políticos despóticos, dio origen al movimiento revolucionario, y un punto importante dentro de sus postulados fue la instauración del municipio libre, de ahí que el Partido Liberal Mexicano propone la suspensión de los Jefes de los Partidos Políticos y la reorganización del poder municipal.

“La necesidad de la libertad municipal fue una de las aspiraciones populares más genuina recogida por los actores revolucionarios, bajo el lema de municipio libre”. (Quintana, 1999; p.74)

En ese contexto, los Jefes Políticos nefastos representaron la forma de control del gobierno de Porfirio Díaz, quien los utilizó como medio de opresión, lo que generó en gran medida los ideales de democracia, igualdad y libertad, de tal forma que se concibe la formalización y robustecimiento del municipio.

El movimiento revolucionario de 1910 mantuvo como uno de sus postulados la institucionalidad del municipio libre, considerándolo como la base de la organización política del país, ideales que quedaron plasmados en el Plan de San Luis y de Guadalupe de Francisco I. Madero y Venustiano Carranza respectivamente; estableciendo la importancia de fortalecer al municipio al elevarlo al rango constitucional.

Al instalarse el gobierno de Carranza en el Puerto de Veracruz en 1914, se dan las adiciones al Plan de Guadalupe, creando la figura del municipio como una institución constitucional, para lo cual presentó cinco proyectos en materia municipal, mismos que fueron la base fundamental del artículo 115 en 1917.

- 1.- Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República.
- 2.- Ley que faculta a los municipios para establecer oficinas, mercados y

cementerios.

3.- Ley que faculta a los municipios para la expropiación de terrenos para establecer escuelas, mercados y cementerios.

4.- Ley sobre la organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.

5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República para la instalación de escuelas, mercados y cementerios, etc.

Respecto al municipio, el mismo Carranza afirmó lo siguiente: "...el municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal sino que también dará la independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, substituyendo así la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores". (Calzada, 1990; p.251)

Estos conceptos fueron base primordial en el proyecto de la Constitución en 1916, mismos que buscaron el reconocimiento y la organización del municipio libre, garantizando su libertad política y económica, al contemplar como cuestiones fundamentales la naturaleza del municipio como base del gobierno.

2.2. DEFINICIÓN DE MUNICIPIO

Refiere el maestro Robles Martínez que posiblemente porque el término Municipio se ha convertido en tan común y familiar en los diferentes conceptos y situaciones, pareciera que el concepto de la institución municipal ya está bien establecido, pero no es así. Por lo mismo, es necesario analizar diversas definiciones de los especialistas en la materia, para entender la complejidad conceptual del municipio y su incidencia en el elemento humano y su vínculo de coexistencia social.

Una definición señala al respecto que “el municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural; no puede disolverse ni debilitarse la existencia materias del municipio; no es una creación del poder público ni tampoco es una ficción de la ley; precedió a ésta, habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven”. (Robles, 1993; p.65)

Asimismo, otros autores consideran que “el municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y de las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan”. (Robles, 1993; p.65)

El municipio, la base del federalismo que rige a nuestro país, debe considerarse como una institución histórica con perspectivas políticas y jurídicas, que nacen de la necesidad del hombre por agruparse buscando una identidad en un espacio territorial y de familia.

El vocablo municipio aparece como noción jurídica por primera vez en Roma, donde su conformación era para distinguir dentro de la extensión del imperio unos centros de población de otros, instituyendo ciudades que eran sometidas a la autoridad del municipio, con la concesión de los derechos civiles y políticos de ese grupo.

De la conjunción de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación surge el término latino de *municipium*, que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas personales, como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos locales de esas comunidades. De aquí se deriva el concepto, *muncipe* que hace alusión a los gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales, y también, en general, a todas las ciudades que el derecho romano otorga la calidad de

autónomas en su manejo”. (Quintana, 1979; p.26)

El término municipio desde su noción inicial en el régimen jurídico romano alude a la determinación de territorio con una población identificada por familias y costumbres, el cual para su organización y representación ante el Imperio Romano contaba con una especie de gobierno.

Por su parte, también encontramos una concepción del municipio en la legislación francesa, identificada por la palabra: *comune*, que representa el conjunto de derechos constituyentes de la comunidad, mismo que nace y tiene su apogeo en el siglo XI y XIV, basado en los usos y costumbres de las comunidades, de los cuales tiene mucha influencia el municipio en México.

“El municipio cuando aparece es concebido, permitido o confirmado por los Reyes o los Señores feudales, a través de una carta que normalmente decía así: Hemos concedido a los habitantes de tal ciudad, según las costumbres y puntos que se contiene más abajo, estas cartas eran breves y no describían bien las costumbres” (Robles, 1999; p.65)

En la legislación francesa se define que el municipio es otorgado por un poder superior, en este caso el del Rey o los Señores Feudales, quienes otorgan a una comunidad la competencia de instituirse en una municipalidad, que es comprendida por determinadas familias unidas por lazos consanguíneos en base a sus usos y costumbres.

Sin embargo, a través de la evolución de los sistemas de gobierno, la figura del municipio se ha ido fortaleciendo, de ahí que en un concepto más amplio se entiende como: “La organización política – administrativa que sirve de base a la división territorial y división política de los estados miembros de la federación que integran la organización política tripartita del estado mexicano, municipio, estado y federación”. (Enciclopedia Jurídica, 2001; p.324)

Para Moisés Ochoa es “un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es la fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como una institución y a los componentes como asociación de éstos”. (Ochoa, 1979; p.29)

Por su parte, Adolfo Posadas, basándose en la formación de una agrupación de personas, puntualiza que “es el núcleo social de la vida humana total, determinando o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o grupos de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define como las condiciones reales de la vecindad”. (Robles, 1979; p.140)

Podemos concebir a la figura del municipio como el fundamento de toda organización social, la cual está determinada por grupos humanos unidos por vínculos familiares principalmente y que habitan en una extensión territorial determinada en busca de bienestar común, para lo cual eligen a representantes de la misma comunidad, quienes conforman un gobierno autónomo, de tal manera que su concepción se basa en su función de carácter administrativo.

Ahora bien, al interior del régimen del federalismo, algunos juristas han determinado que el municipio es un órgano desconcentrado territorialmente que desarrolla funciones de carácter administrativo, que el Gobierno Central le confiere para que sea el encargado de proporcionar y ejecutar acciones en beneficio de los habitantes de una región o circunscripción territorial determinada, comprendida como una organización administrativa cuya finalidad es la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico establecido por una Ley Suprema.

“La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen político y jurídico especial que implica el ejercicio de la soberanía y se integra con los siguientes elementos:

a) Un núcleo de población agrupado en familias como forma natural de organización de la vida colectiva.

b) Una porción limitada del territorio nacional.

c) Una organización encaminada a la satisfacción de determinadas necesidades colectivas. La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano es el municipio”. (Quintana, 1979; p.150)

Por lo tanto, se percibe a la institución del municipio como una entidad territorial creada por la ley fundamental para el desarrollo de las instituciones como ángulo principal del sistema de gobierno, el cual está determinado por una población, un gobierno, existiendo entre ambos un vínculo directo reglamentado con atribuciones y obligaciones dentro de un marco de derecho.

La función administrativa que caracteriza al municipio como estructura básica de un régimen de gobierno, es el adecuado manejo de sus recursos humanos y económicos, en los cuales debe basar su prioridad que es buscar el bien común de sus habitantes. “El municipio es un ejemplo claro de la organización administrativa de carácter descentralizado, sus finalidades no pueden ser laudables, mediante él se pretende que los grupos de la población tengan una mejor administración de sus intereses comunes, y por lo tanto una gestión más eficaz de los servicios públicos”. (Moto, 1997; p.115)

Atendiendo al origen y percepción del vocablo municipio, se destaca que se ha ido construyendo con el desarrollo de la sociedad humana, en busca de hacer posible la convivencia y la protección entre sus mismos componentes, quienes se agrupan por un vínculo de identidad familiar o territorial; asimismo, es parte esencial del régimen de gobierno, el cual se dispone para la organización política y económica de la estructura del Estado.

2.3. CONCEPTO DE MUNICIPIO

El Municipio, como la estructura interna política y económica del país, se instaura como un nivel de gobierno constitucional con autonomía y personalidad jurídica, el cual es determinado por la elección popular de la ciudadanía. Por lo tanto, el gobierno municipal tiene como finalidad primordial buscar los medios para el bien común y la protección de la población y, asimismo, es el órgano responsable de la administración de sus recursos propios para la planeación y desarrollo de los principios comprendidos en el artículo 115 Constitucional, mismos que se ratifican y especifican en las Leyes Reglamentarias de cada una de las Entidades Federativas, normatividad que le da vida jurídica.

“El Municipio es la base, la célula; los estados forzosamente se dividen en Municipios; no es factible para ello organizarse en otra forma; de ahí que el Municipio, además de que por una sólida base jurídico-constitucional, es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanentemente refrendada por nuestro pueblo, el logro de uno de los ideales que se alcanzó con la Revolución”. (Ugarte, 1984; p.146)

“El municipio como organismo descentralizado por región, se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política, se organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo el régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionados con el gobierno de la ciudad y con exclusión de los que corresponde a otros entes”. (Cámara de Diputados, 2000; p.132)

La percepción del municipio como parte de la estructura descentralizada, para muchos especialistas en Derecho Administrativo, parte de la premisa de que su creación e institucionalización es porque emana de un poder superior, cuyo objeto es administrar los intereses colectivos de una comunidad, otorgándole funciones en materia política y económica, pero de manera limitada, de tal manera que está bajo un control permanente de un órgano rector.

No obstante que el municipio emane de un poder central, esta figura debe ser reconocida como un nivel de Gobierno, con base en lo establecido por el artículo 40 constitucional al referirse a la instauración de un régimen republicano y *se reafirma con lo establecido en el artículo 115, que señala al municipio como base de su división territorial y de su organización política y administrativa; por lo tanto, debe considerarse como un ente gubernamental concebido desde la Ley Fundamental, de la cual se percibe la existencia de tres niveles de gobierno con ámbitos de competencia definidos y delimitados por un orden jurídico.*

La posición de Robles Martínez es que “el municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana...es la base, la célula; los Estados forzosamente se dividen en Municipios; no es factible para ellos organizarse en otra forma; de ahí que el municipio, además de que por una sólida base jurídico-constitucional es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanente refrendada por nuestro pueblo”. (Robles, 1979; p.132)

Se respalda esta postura en el hecho de que el federalismo está reglamentado en la norma constitucional que determina el reconocimiento y la separación de un Gobierno Federal, Estatal y Municipal; además de que el municipio es respaldado como nivel de Gobierno por contar con régimen político y económico, y es el primer vínculo establecido para que el gobernante interactúe con sus gobernados.

A partir de la noción de municipio se ha pretendido determinar su naturaleza jurídica

al considerarlo como: organismo descentralizado por región o un nivel de gobierno, esto emanado de su referencia histórica y reglamentación jurídica. En este contexto, podemos precisar que es organismo descentralizado, ya que es creado por la Administración Central y forma parte del Poder Ejecutivo, quien le transfiere parte de su competencia, dotándole de personalidad jurídica y patrimonio. Bajo este criterio, la institución del municipio es creada por un órgano de superior envergadura, por lo tanto, está supeditado a las disposiciones reglamentarias que éste le establezca.

2.4. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO

El elemento fundamental para dotar al municipio mexicano del rango constitucional fue la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857, donde se asienta la forma de sistema federalista al hacer referencia a que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado: El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.

Se ha comentado que en la historia legislativa del municipio a esta figura no se le dio la importancia que debía en la estructura política y administrativa del país; toda vez que no contaba con esquema básico para su instauración, sino que sus facultades y atribuciones eran minimizadas, retrasando con ello el desarrollo y establecimiento de un sistema de gobierno; sin embargo, no es sino hasta el movimiento revolucionario de 1910 donde se afianza la plataforma constitucional del municipio, quedando plasmado en el artículo 115 de la Constitución de 1917, como una entidad libre y autónoma.

El marco jurídico del artículo 115 diseña los principios rectores del municipio al hacer el reconocimiento de la autonomía política; suprimir de esta manera las jefaturas

políticas del porfiriato, y el otorgamiento de los recursos propios, a través de una hacienda municipal, mismos que se concretaron en el Título Quinto referente a los Estados de la Federación de la siguiente manera:

“Los Estados adoptarán, para su régimen anterior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrativo por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales,

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años

Son aplicables a los Gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes de la Legislatura de los Estados, será proporcional de los habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”.

(<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo>)

El fragmento anterior es el texto original en que el Congreso Constituyente implanta al municipio como la parte fundamental del federalismo mexicano, sin embargo, este artículo no sólo establece el funcionamiento del municipio, sino que también considera los elementos de competencia referente a las Entidades Federativas. No obstante, en los tres primeros párrafos del citado precepto el Constituyente hace señalamientos referentes a la administración del municipio; asimismo, le concede autonomía financiera de acuerdo a sus necesidades, por lo cual ésta es supeditada a las determinaciones de las Legislaturas Estatales, y por último le reconoce personalidad jurídica de manera generalizada.

Por lo que respecta a los siguientes párrafos, se refieren a los medios de elección de los Gobernadores y del periodo de su encargo, así como a la conformación de las legislaturas locales que serían elegidas proporcionalmente al número de habitantes, el cual no sería mayor de 15 diputados locales.

2.5. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

La vida jurídica del municipio en México ha ido evolucionado y por lo tanto ha ido incorporando elementos que lo han consolidado en su categoría de gobierno; por lo tanto, en este proceso, el mencionado artículo ha sido reformado once veces desde su publicación 1917, definiéndose como la célula base del sistema federal mexicano.

Primera Reforma.- Se publica el día 20 de octubre de 1928, incorporándose los lineamientos para la elección de diputados locales, que no hace ningún cambio importante respecto al municipio, por lo tanto sólo se reforma el aspecto de representación de las legislaturas Estatales.

Segunda Reforma.- Publicada el 29 de abril de 1933, incluye el precepto de la No Reección para los cargos de los integrantes del Ayuntamiento; así como del

Gobernador y Diputados Locales que tengan el carácter de propietarios, para el periodo inmediato a su gestión, dejando apertura para las elecciones subsecuentes; esto es aplicable para las personas que por designación o nombramiento de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de estos cargos. Sólo confirma el criterio de la No Reección para todos los cargos de elección popular.

Tercera Reforma.- Publicada el día 8 de enero de 1943 modifica el periodo de gestión que los gobernadores deberían permanecer en su cargo extendiéndolo de cuatro años a seis años al frente de la gubernatura.

Cuarta Reforma.- Publicada el día 12 de febrero de 1943, adiciona el derecho al voto de la mujer, haciéndole partícipe en el desarrollo político del municipio para ejercer el voto y ser elegible en elecciones. Promueve la intervención de todos los habitantes del municipio en el desarrollo de la política, aunque solo sea restringida al ámbito municipal.

Quinta Reforma.- Publicada el 17 de octubre de 1953 modifica para dar congruencia a las innovaciones planteadas en el artículo 34 constitucional donde se le concede plena ciudadanía a la mujer, ya no sólo a nivel municipal, sino también en el ámbito estatal y nacional, por lo tanto se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo pasando a ser parte del segundo párrafo de la misma fracción, ratificando la no reelección de los integrantes del Ayuntamiento.

Sexta Reforma.- Publicada el 6 de febrero de 1976 adiciona las fracciones IV y V, las cuales determinan que los Estados y Municipios dentro del ámbito de competencia respectivamente, tienen la facultad de expedir la legislación administrativa que sea necesaria para el desarrollo de sus fines establecidos en el artículo 123 constitucional; establece de esta manera la participación de los tres niveles de gobierno en la planeación y reglamentación en asuntos de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Séptima Reforma.- Publicada el día 6 de diciembre de 1977 se adiciona para incluir

el criterio de diputados de minoría relativa en las legislaturas locales, asimismo, el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos.

Octava Reforma.- Publicada el 3 de febrero de 1983, ha sobresalido por la gran relevancia que da a la institución del municipio, modificando toda la estructura del entonces modelo de municipio bajo los siguientes criterios:

1. Ratificar al municipio como la base de régimen interior para la organización política y administrativa del Sistema Federal.

2. Precisar y afinar la percepción del gobierno municipal autónomo, estableciéndole la capacidad de poseer recursos económicos para la prestación de servicios públicos.

3. Ampliar su personalidad jurídica para expedir su reglamentación administrativa necesaria; participar en la creación de empresas paramunicipales; conceder atribuciones para intervenir en asuntos de materia ecológica y de reserva territorial; así como para la celebración de convenios con la Federación, Estados e Intermunicipales cuando el objeto sea el mejoramiento y eficiencia en la prestación de servicios públicos de su competencia.

4. Ampliar su esfera de competencia para la prestación de servicios públicos, definiendo cuáles son de su competencia, ya que hasta esta reforma no se encontraban precisos

En el periodo presidencial de Miguel de la Madrid se plantea como tesis de su gobierno el fortalecimiento de la institución del municipio libre, en un contexto en donde la personalidad jurídica depende de la suficiencia económica; propone al constituyente la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para que puedan brindar con mayor eficiencia los servicios públicos de su competencia. (Robles, 1993; p.104)

La reforma de 1983 contienen grandes innovaciones al municipio respecto al reconocimiento de una autonomía hacendaria y la ampliación de su personalidad jurídica como persona moral, para intervenir en actos legales al mismo nivel que el Gobierno Federal y Estatal, que sin duda dieron un fuerte giro a la percepción que se tenía del municipio, aunque éste continúa sujeto a las disposiciones administrativas, económicas y políticas de los gobiernos federal y estatal.

De lo anterior, se deduce que el municipio enfrenta el reto de buscar la auténtica autonomía, el pleno reconocimiento de ser considerado como gobierno, con la capacidad política y financiera que fortalezca el Estado de Derecho del cual fue concebido.

Novena Reforma.- Publicada el 17 de marzo de 1987, excluyen los preceptos referentes a las figuras de representación tanto de los Gobiernos de las Entidades Federativas como de las Legislaciones Locales, los cuales pasan a conformar la fracción del artículo 116 constitucional, de esta manera sólo permanece la ordenación municipal. Cabe destacar que el principio de representación proporcional en las elecciones de Ayuntamientos se determina para todos los municipios, si tomar en cuenta la proporción de habitantes, y además hace referencia a la regulación de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.

Décima Reforma.- Publicada el 23 de diciembre de 1999 presenta importantes reformas y adiciones para el fortalecimiento del municipio; precisando cambios que consolidan su reconocimiento como gobierno a nivel municipal junto con el federal y estatal, al establecer la palabra gobernado por administrado, además de ampliar sus atribuciones en la prestación de servicios públicos y también la potestad de expedir y aprobar bandos y disposiciones administrativas que constituyan la estructura de la administración pública municipal, a través de las cuales regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos que sean del ámbito

municipal. Cabe subrayar que la reforma precisa que en caso de elecciones incompletas o de decretarse la desaparición total o parcial de un ayuntamiento, se nombre por la legislatura un Consejo Municipal.

Onceava Reforma: Publicada el 14 de agosto de 2001, adiciona con el fin de dar congruencia a la reforma integral del artículo 2º constitucional al hacer incuestionables las garantías de los grupos étnicos, de ahí la importancia de proteger a las comunidades indígenas que residan en los municipios. (Ugarte, 1984; p.162)

El régimen municipal en México ha ido avanzando desde su percepción en el congreso constituyente de 1917, al establecerlo como la célula básica de la forma de organización política y administrativa. De ahí a la fecha el artículo 115 fue objeto de once reformas, de las cuales se puede considerar que la de 1983 y 1999 son de trascendencia para la afirmación del municipio como gobierno, cuyo objeto ha ido forjando su autonomía, la cual no se demuestra desde su percepción, toda vez que el texto original se concretó a considerarlo como una forma de organización del gobierno.

Por lo tanto estas dos reformas logran su emancipación del Gobierno Central, que en principio pretendió continuar de cierta forma el centralismo, pero que tuvo que optar por ir abriendo renglones de competencia a los municipios. Después de casi 66 años se reforma en su totalidad para hacer partícipe al municipio en la prestación de servicios, y ampliar su personalidad jurídica para la celebración de convenios, pero aún con esto queda dependiente de las Entidades Federativas; por lo que se continúa buscando ampliar el contorno de su autonomía.

2.6. ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO:

El municipio es la célula del territorio, organización política y administrativa de las Entidades Federativas; el Municipio es libre para administrar su hacienda pública, para gobernarse, elegir sus autoridades, así como para dictar su normatividad

observando respeto y congruencia con las esferas jurídicas tanto federal como estatal, con fundamento en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El municipio es una entidad descentralizada, que cuenta con una personalidad jurídica y patrimonio propio.

El municipio presta los servicios públicos municipales. Se hace frente a las necesidades que demanda la comunidad municipal: en los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, tratamiento y disposición final de residuos; mercado y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, así como las demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, considerando su capacidad administrativa y financiera.

El municipio administra libremente su hacienda, la cual se forma con las contribuciones sobre bienes inmuebles, participaciones federales y pagos por servicios públicos otorgados a la comunidad.

El ayuntamiento está integrado por un presidente, regidores y síndicos, los dos últimos con el número que la Ley Orgánica Municipal de cada Estado determine.

En el Estado de México, el número de síndicos y regidores se determina de la manera siguiente:

- Un síndico cuando el municipio tenga una población menor de 500 mil habitantes, y
- Dos síndicos cuando tenga una población de más de 500 mil habitantes.

La legislación establece el número de regidores según la cantidad de población:

- Diez regidores, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes (seis electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro designados según el principio de representación proporcional);
- Trece regidores, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes (siete electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis designados según el principio de representación proporcional);
- Dieciséis regidores, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes (nueve electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta siete según el principio de representación proporcional);

Diecinueve regidores, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes (once electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta ocho designados por el principio de representación proporcional); no son reelegidos para un periodo inmediato y se renuevan cada tres años. (Ugarte, 1984; p.166)

2.7. ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO:

La administración se define como el proceso de diseñar y mantener un medio ambiente en el cual los individuos, que trabajan juntos en grupos, logran eficientemente los objetivos seleccionados.

La administración es función no de individuos sueltos, sino de la organización. Se trata de una función organizacional, no de una actividad particular de un dirigente. Se realiza dentro de estructuras y procesos organizados. Es aplicable en todo tipo de organización, sea su fin social, económico o cultural.

La administración es una tarea inherente a cualquier organización social independientemente de su naturaleza, fines o características. La administración es una herramienta o "traje a la medida" para:

- Organizar y dirigir un grupo hacia el cumplimiento de sus fines.
- Integrar y encauzar el trabajo de las autoridades, funcionarios y empleados municipales para alcanzar los objetivos deseados.
- Aprovechar óptimamente los recursos humanos, materiales y técnicos
- Proponer reglas para alcanzar resultados.

La Administración Municipal la conforman las diferentes áreas o departamentos del Gobierno Municipal: Tesorería, Obras y Servicios Públicos, Oficialía Mayor, Secretaría, Archivo Municipal, Planeación y Finanzas, Seguridad Pública, Cultura y Bienestar Social, Relaciones Públicas; así como los funcionarios y empleados que las integran.

La administración se preocupa por lograr los objetivos de una manera productiva, eficaz y eficiente:

Productividad: generar los resultados dentro de un tiempo dado, con los recursos disponibles.

Eficacia: Es el logro efectivo de los objetivos.

Eficiencia: Es el logro efectivo de los objetivos con la cantidad mínima de recursos.

Organización: La organización se puede considerar como un cuerpo o sistema donde cada uno de los miembros tiene una función. La efectividad del cuerpo depende de la capacidad de realización de cada uno de los miembros, los cuales son mutuamente interdependientes. Se puede tomar el ejemplo de un equipo de fútbol, cuya efectividad depende, tanto de la capacidad individual de cada jugador, como en su capacidad en jugar en equipo.

2.8 FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO:

Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al ámbito municipal, la administración pública municipal debe disponer de un aparato administrativo dotado

de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente promotor del desarrollo económico.

Para tal efecto, el Presidente Municipal para ejecutar las disposiciones del Ayuntamiento y cumplir con lo establecido en la legislación, cuenta con el apoyo de diferentes unidades administrativas, las cuales varían de acuerdo al tamaño y necesidades del Municipio.

La organización municipal es la actividad que realiza el Ayuntamiento como entidad pública en su respectivo ámbito de competencia, para dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que cuenta el gobierno municipal para alcanzar sus objetivos. Organizar implica tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el Ayuntamiento y los recursos con los que cuenta para alcanzarlos y determinar cómo deben agruparse las personas y las funciones.

El primer paso es revisar las atribuciones que las leyes otorgan a los Ayuntamientos, para determinar las estructuras obligatorias y las que habrá que crear, considerando: las necesidades de la población a satisfacer; los recursos humanos, económicos, técnicos y materiales disponibles; y el tiempo estimado para cumplir con los objetivos especificados en los programas de trabajo del Ayuntamiento.

Cada una de las áreas que se agreguen a la estructura de organización y el número de personas que la integren, deberán estar debidamente justificadas, cumplir con una función y tener claras responsabilidades; por lo mismo a cada puesto y cada persona se le deberá asignar su posición y ámbito de competencia dentro de la estructura de organización del Ayuntamiento.

Si se considera a la administración pública municipal como un sistema dotado de funciones expresas en leyes y reglamentos y estructurada conforme a tres grandes subsistemas, tendríamos que se les puede dividir en áreas de regulación o

normativas; áreas de operación o sustantivas y áreas adjetivas o de apoyo, sea éste técnico o administrativo.

Las áreas de regulación son aquellas que norman y dirigen, directrices y las políticas, así como las encargadas de las funciones de autoridad y ejecutiva. En el caso de la administración municipal, este grupo comprende al propio Ayuntamiento y la Presidencia Municipal, así como los apoyos directos a éstos órganos ejecutivos: la secretaría particular, la jefatura o unidad de comunicación social y prensa; relaciones públicas y algunos órganos de colaboración ciudadana, así como en algunos casos, las unidades de planeación, informática y contraloría interna, entre otras.

Las áreas sustantivas o de operación son todas aquellas cuyas funciones que permiten atender toda la gama de actividades que deben realizarse para cumplir los objetivos institucionales de la administración pública municipal. Este es un campo muy vasto de atribuciones, de acuerdo al tamaño e importancia del municipio de que se trata.

La Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería son órganos típicos de cualquier administración, sin importar su tamaño.

El tercer grupo de órganos administrativos lo constituyen las áreas de apoyo, técnico o administrativo que por definición son aquellas cuyas tareas son de dotar a las unidades administrativas de los servicios o recursos necesarios para su adecuado funcionamiento.

En este rubro se encuentran por lo menos tres grupos de dependencias, en general reunidos en la Oficialía Mayor o su equivalente, cuyo nombre debe reflejar la vocación de sus acciones, es decir, lo administrativo. Las áreas son las de personal o recursos humanos; la de recursos materiales, que engloba las funciones de compras o adquisiciones; almacenes e inventarios.

El restante grupo, se conoce genéricamente como el de Servicios Generales e Intendencia. Aquí se prestan todos los servicios que excluyen al personal, recursos

materiales y financieros, como son: talleres, vehículos, mantenimiento, correspondencia y archivo, mantenimiento y refacciones del parque vehicular, que son los camiones de basura, equipo de construcción y mantenimiento de obras públicas; patrullas, transportes al servicio de la administración y otros.

En el caso del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal señala en su Art. 86 que "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." Asimismo, se establece en ésta misma Ley que por lo menos se contará con la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal para el despacho de los diversos asuntos de la administración municipal. (Art. 87) 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 la Ley Orgánica Municipal o en los reglamentos o acuerdos expedidos por los Ayuntamientos. En los reglamentos o acuerdos se establecen las estructuras de organización de las unidades administrativas de los Ayuntamientos, en función de las características socioeconómicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad (Art. 89 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

Cabe señalar que las dependencias y entidades de la administración pública municipal deben conducir sus acciones con base en los programas anuales que establezca el Ayuntamiento para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipio.

CAPÍTULO 3

CAMBIO Y DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

3.1. ADMINISTRACIÓN DEL CAMBIO PLANEADO

Adentrados en pleno siglo XXI, es hoy en día una prioridad el análisis de las nuevas fórmulas para impulsar un auténtico federalismo en México a través del fortalecimiento de los procesos de administración de recursos humanos, en áreas específicas de la Administración Pública Municipal en el Estado de México, mediante la modernización de sus métodos de elaboración de perfiles idóneos laborales, así como sus procesos de selección de personal para puestos directivos de la administración pública respectiva.

En ese contexto, uno de los grandes problemas para la modernización y el desarrollo integral de los municipios del Estado de México, es el derivado de la falta de aplicación de modernas herramientas de la Administración Pública para llevar a cabo con la mayor eficacia y eficiencia las tareas de gobierno. La administración pública, en términos generales, debemos entenderla como la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político.

Visto de otra forma, la administración pública es concebida por los especialistas como el gobierno en acción y se refiere al qué y al cómo del gobierno: el qué es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El cómo son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Juntos, ambos elementos, forman la síntesis que se llama administración.

Por consiguiente, para llevar a efecto las tareas encomendadas en los niveles

directivos de la administración municipal, se requiere del personal idóneo que reúna efectivamente las características necesarias para su buen desempeño, tanto en lo referente a su formación y capacitación, como a su conocimiento de las técnicas y estrategias requeridas para cumplir con los objetivos de gobierno en las áreas respectivas.

Al respecto, es necesario señalar que es un hecho que en el Estado de México se han registrado avances significativos en materia de modernización administrativa de los principales municipios de la entidad, pero dicha modernización no obstante todavía dista mucho para llegar a los niveles de desarrollo organizacional que se requieren para hacer frente a los crecientes retos del siglo XXI, en un ámbito en donde el municipio libre es, por mandato constitucional, el eje de la organización política y administrativa de nuestro país.

De lo anterior se desprende la importancia de realizar una investigación exhaustiva acerca de los elementos fundamentales de la administración municipal en México, para hacer un diagnóstico situacional que nos permita adentrarnos en la visualización de nuevas fórmulas administrativas que contribuyan a hacer efectiva la autonomía de la célula básica de gobierno de nuestra nación, para hacer realidad un auténtico federalismo que ha sido obstaculizado por los efectos del exacerbado centralismo ancestral.

En ese sentido, podemos considerar que la nueva dinámica que México requiere para avanzar en la solución de las grandes disparidades en el desarrollo nacional, guarda una estrecha relación con el fortalecimiento de la administración de recursos humanos y la selección del personal directivo con las mejores cualidades para llevar a cabo los objetivos de modernización de la administración de los ayuntamientos del país.

Al interior de la panorámica referida nos centraremos genéricamente en las Administraciones Públicas Municipales del Estado de México, para que por medio

de la investigación, podamos determinar qué es lo que se puede proponer para hacer frente a los retos que nos depara el milenio.

Es una realidad corroborable que la modernización permanente de la administración pública municipal es el factor determinante para impulsar los programas de gobierno, necesarios para el diseño del perfil del personal que debe realizar funciones directivas en áreas específicas, sobre todo en aquellas en que se requieren habilidades y capacidades particulares.

A la luz de la importancia que ha adquirido en los últimos años la necesidad de impulsar, la temática acerca de las atribuciones que deben tener cada uno de los órganos de gobierno que conforman el Estado mexicano, especialmente la célula de gobierno básica, es decir, el municipio, cobra día con día mayor interés.

Esto fue parte de un largo proceso de evolución histórica nacional para lograr justicia y un verdadero equilibrio en la Federación, en el entendido de que la esencia del Sistema Federal radica en el gobierno compartido, de acuerdo a la distribución de competencias; en la unidad de fines, mediante el ejercicio de las atribuciones de los tres órdenes de gobierno; en la complementariedad, a través de políticas, programas y acciones.

Conscientes de que el predominio del Gobierno Federal sobre los estados y los municipios contribuyó a deformar el desarrollo armónico del país, en el siglo XXI avanzamos hacia un Federalismo, en un contexto en donde mantener la unidad en la diversidad requiere de la búsqueda constante de equilibrios entre atribuciones y cooperación.

En la actualidad, la responsabilidad ante el mandato ciudadano llama a encontrar nuevos instrumentos administrativos que nos conduzcan a mejorar los resultados de las acciones de gobierno, en aras de una sociedad más equitativa. Sin embargo, llevar a efecto un buen gobierno requiere de revisar de forma científica

y técnica la organización municipal, por áreas de competencias asignadas y de seleccionar al personal idóneo para cumplir con las responsabilidades.

Es preciso analizar todos los elementos, a fin de poder diseñar un nuevo sistema organizacional de mayor eficacia, que permita a través de la elaboración de estrategias de recursos humanos, identificación de competencias esenciales, estructuración del perfil de puesto, reclutamiento y selección de recursos humanos, así como la formación, capacitación y desarrollo del personal directivo en áreas de gran impacto social.

Finalmente, con todos los elementos de juicio emanados de los análisis precedentes, abordaremos la temática de la importancia del cambio organizacional en relación con el nuevo federalismo y la descentralización de las responsabilidades y atribuciones hacia los municipios del país que, como fue previamente señalado y según su propia conceptualización constitucional, son la base del gobierno republicano, representativo y popular.

México requiere de una real descentralización política y administrativa, que respete ámbitos de competencia, al tiempo que contribuya a una relación más directa entre gobierno y gobernados. La descentralización de atribuciones, recursos, información y decisiones descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y la sociedad civil. (Cabrero, 2003; p.49)

El nuevo federalismo, al desconcentrar atribuciones hacia los demás órdenes de gobierno, debe impulsar también la participación ciudadana democrática en las diversas esferas de los poderes públicos, que redunde en una mejor vida estatal y una mejor convivencia pública.

El nuevo federalismo debe ser el modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de Derecho, con respeto a la autonomía y la capacidad de gestión de los

gobiernos constituidos y debe orientarse a constituir un proyecto de política que, organizado como forma de gobierno, tenga como sustento instituciones democráticas y representativas, que den cuerpo a relaciones de poder que permitan a su vez la cohesión en la acción del gobierno y que se nutra de la existencia de centros autónomos dotados de personalidad jurídica, política y administrativa, particularmente los municipios que integran nuestra entidad federativa.

Al interior de este panorama, los gobiernos municipales están cada vez más preocupados por el cambio. “En la actualidad no se deja de hacer referencia a reestructuración, reorganización, reorientación; no se para de evocar a las nuevas tecnologías, a las nuevas formas de distribución, a los cambios de mentalidad. Ninguna organización escapa a esta tendencia. Se desarrollan y se desenvuelven en entornos que cambian rápida o constantemente”. (Cabrero, 2003; p.55)

En ese sentido, las administraciones municipales pueden provocar el cambio o sufrirlo, pero necesitan un cambio. “La evolución o alteración del entorno no se controla... Nuevos productos, nuevas tecnologías, nuevas organizaciones. Las tecnologías se hacen rápidamente obsoletas, la duración de los productos se acorta. Las administraciones se ven también afectadas por el cambio. El cambio se encuentra en todas partes”. (Gronard, 1996; p.5)

Como ejemplo somero, pero ilustrativo, podemos referirnos al equipamiento informático y los sistemas de información de las administraciones municipales, que en una década experimentaron un cambio acelerado, de manifiesto en la obsolescencia y anacronismo de sus equipos y programas, en una dinámica en donde quedarse al margen es rezagarse en el ámbito de la competitividad gubernamental.

Lo mismo ocurre en materia de administración pública, en donde los sistemas en materia de organización de recursos humanos, han sido sometidos a procesos

de mejora continua en busca del mejoramiento de la eficacia y eficiencia en el servicio a la ciudadanía en general, es decir, a los gobernados en el entorno local.

Podemos coincidir con los especialistas en la materia en que el cambio en sí ha cambiado de estatuto, porque hasta hace pocos años era percibido como un extraño a la administración municipal, como un medio para pasar de un estado a otro, pero de carácter provisional, en una dinámica en donde era un mal necesario que se trataba de reducir al máximo. Ahora, por el contrario, el cambio forma parte de la vida de la administración municipal y está integrado a su funcionamiento, en un contexto en donde la búsqueda de la estabilidad ha sido sustituida por la del movimiento.

3.2. DESARROLLO ORGANIZACIONAL O REORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL

“Existe conciencia de que nada es definitivo, que todo es rápidamente superado. Una nueva tecnología será reemplazada, una nueva organización se verá modificada. La duración de vida de un sistema varía de unos meses a varios años, pero desde el principio el carácter provisorio se percibe y la idea del cambio está presente”. (Gronard, 1996; p.5)

Para llevar a efecto el cambio planeado, de cara a la modernización que se requiere para hacer frente a los retos del proceso de globalización irreversible en el que estamos inmersos, es necesario impulsar el llamado Desarrollo Organizacional (DO), que busca instrumentar un cambio individual y organizacional, para que los gobierno municipales puedan adaptarse a las fuerzas de cambio.

Una de las más amplias definiciones de DO es la de Richard Beckhard, que lo conceptualiza como "un esfuerzo: (a) planeado, (b) que cubre a la organización, (c) administrado desde la alta dirección (d) que incrementa la efectividad y la salud de la organización, mediante (e) la intervención deliberada en los procesos de la organización utilizando el conocimiento de las ciencias de la conducta". (French y

Bell, 2002; p.79)

Esta es una amplia definición, aplicable casi a cualquier técnica, política o práctica administrativa utilizada en un intento deliberado de cambio personal en una organización o de la organización en sí misma para lograr sus objetivos.

Otra definición adecuada es la del especialista en administración Warren Bennis, quien señala a su vez que “el desarrollo organizacional es un proceso sistemático, administrado y planeado para modificar la cultura, los sistemas y el comportamiento de una organización, con el propósito de mejorar su eficacia para resolver problemas y alcanzar sus objetivos”. (Da Silva, 2001; p.398)

El término clave es cambio, en la medida de que las intervenciones requeridas para la modernización del quehacer del gobierno municipal, pueden comprender desde la instrumentación de cambios en el diseño de sistemas, hasta proveer al personal de las experiencias para que crezca su puesto, o una efectiva comunicación para seleccionar miembros de una organización.

“...el gobierno municipal se encuentra ante dos presiones de cambio fuertes. En primer lugar, el contexto internacional y nacional ha cambiado en los 20 años recientes de tal modo que prácticas administrativas (por ejemplo: cobros de impuestos, derechos y permisos; pagos a proveedores; control del trabajo y el horario interno del personal) y de gobierno (por ejemplo: interacción con los ciudadanos y quienes solicitan atención a algún problema, trámite o petición particular) basadas en cierto carácter informal, no pueden realizarse ahora sin incurrir en un alto costo financiero y/o político”. (Bazdrech, 2003; p.49)

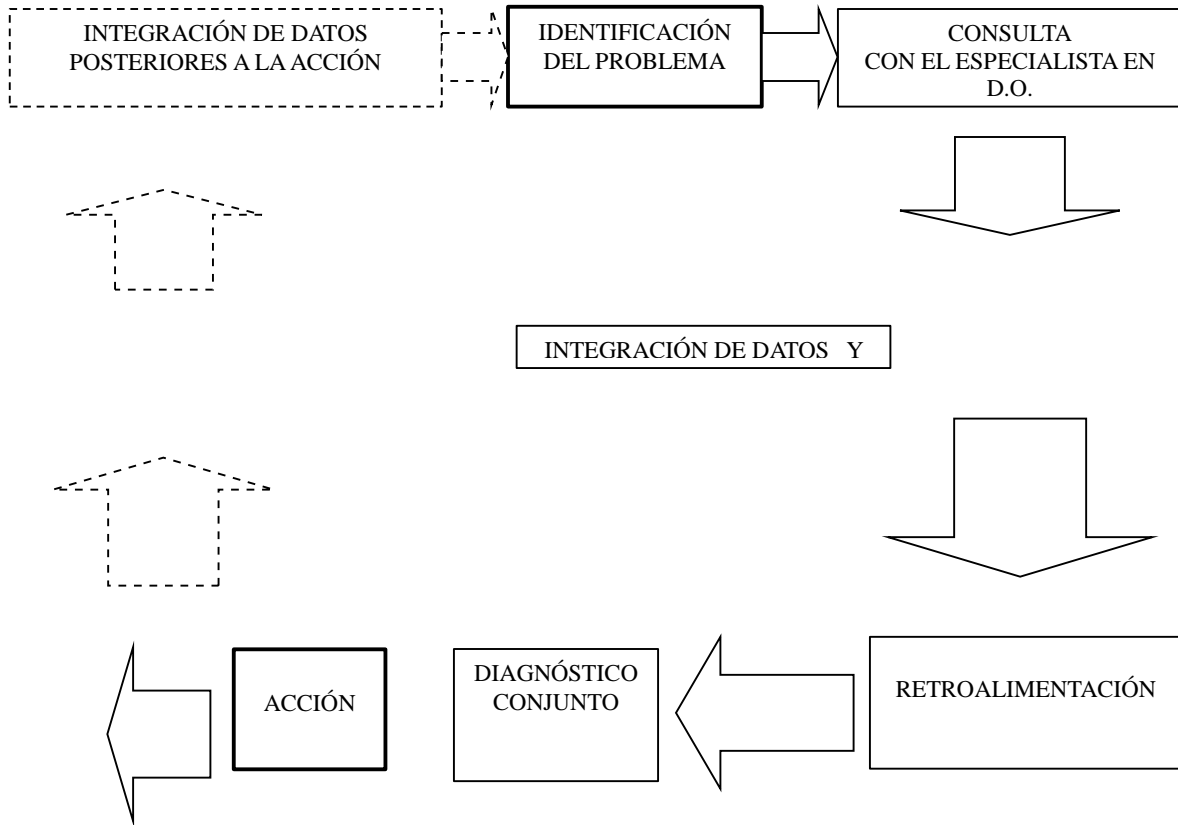
Al respecto, es necesario precisar que, de acuerdo a las definiciones mencionadas, el Desarrollo Organizacional involucra un cambio planeado porque éste requiere diagnósticos sistemáticos, desarrollo de un plan de mejoramiento y movilización de recursos para llevar a cabo los propósitos.

Cubre a la organización porque involucra al sistema entero. Beckhard apunta que el sistema no significa a la organización entera, pero puede referirse a subsistemas relativamente autónomos tales como una secretaría o una dirección. Porque el DO es un amplio sistema, los niveles directivos de la alta administración municipal deben tener la responsabilidad de la administración y mantenimiento del proceso. (Da Silva, 2001; p.401)

Para ejemplificar, podemos referirnos al caso concreto de la empresa Gould Electronics, que instrumentó un programa de desarrollo organizacional cuando la compañía hizo el cambio de la vieja producción en línea de baterías hacia la manufactura de alta tecnología de componentes. Los recursos tuvieron que ser reubicados y los empleados tuvieron que aprender enteramente nuevos sistemas técnicos. En suma, una nueva cultura fue estimulada por la emergente empresa, de productos en línea que requerían una lenta toma de decisiones, y de pocas modificaciones rápidas, al desarrollo de una línea de productos que requería de veloces ajustes. Cada uno debía de adecuarse al nuevo orden de cosas.

En ese sentido, cabe mencionar que muchos modelos de DO han sido diseñados. El modelo que se presenta, tiene un enfoque cíclico que ha sido adaptado de modelos anteriores. El modelo tiene 7 pasos básicos que abarcan la identificación del problema, la acción y la evaluación.

Tabla 2: Modelo de Problema



Fuente: Ejercicio propio básico de un problema.

Identificación del Problema

Una persona clave en la organización siente que la administración municipal tiene uno o más problemas que pueden ser aliviados por un agente de cambio (una persona especialmente asignada para contender con problemas asociados con el cambio).

El problema pudiera involucrar movimiento de empleados, pobre comunicación, inefectiva coordinación, o carencia de líderes de proyecto. Los esfuerzos de DO deben estar apoyados por la alta dirección. Si los procesos no comienzan con los directivos clave, es importante ganar el soporte de tales directivos lo más rápido posible. En el caso de Gould Electronics, los ejecutivos reconocieron la necesidad de realizar esfuerzos específicos para llevar a cabo el cambio.

Consulta con un Especialista en DO

Algunos íntimamente familiarizados con procesos de cambio organizacional comúnmente son utilizados como agentes de cambio. Durante el contacto inicial, el agente de cambio (que puede ser externo a la organización o un empleado dentro de la empresa) y el cliente del sistema cuidadosamente se auxilian uno al otro. Gould utilizó ambos, agentes de cambio tanto internos como externos. El agente de cambio debe lograr entender claramente a la empresa. Esto demanda la colaboración y apertura de cada uno de los involucrados. (Robbins, 1998; p.257)

Integración de Datos y Diagnóstico Preliminar

Esta etapa usualmente es responsabilidad del consultor, quien tiene cuatro métodos básicos de recoger datos: mediante entrevistas, observación de los procesos, cuestionarios, y datos del desenvolvimiento organizacional.

Probablemente la secuencia de método diagnóstico más eficiente y efectiva comienza con la observación, ésta es seguida por entrevistas semiestructuradas, y es completada con cuestionarios que intentan medir precisamente los problemas identificados en los pasos iniciales del diagnóstico. De acuerdo con Michael Beer, "Esta secuencia permite un efecto embudo, cambiando del énfasis en observaciones generales a mediciones específicas y diagnóstico. La participación es especialmente importante en la recopilación de datos y en las fases de evaluación. Los miembros comparten información en las diferentes etapas de instrumentación del cambio. De este modo, la opinión del grupo es la base del proceso de desarrollo". (Robbins, 1998; p.263)

Retroalimentación

En virtud de que el desarrollo organizacional es un esfuerzo de colaboración, los datos obtenidos son retroalimentados al cliente. Esto usualmente se realiza en grupo o por un grupo de trabajo seleccionado, de manera que la gente clave involucrada reciba la información. Esta retroalimentación está diseñada para ayudar al cliente a determinar las fortalezas y debilidades de la organización o de unidades

particulares en las cuales el consultor está trabajando. El consultor proporciona al cliente todos los datos relevantes y útiles. Obviamente, el consultor protege las fuentes de información y puede, a la vez, ocultar datos si aprecia que el cliente no está preparado para ellos o la información pudiera hacer que el cliente se ponga a la defensiva.

En una ocasión, un administrador de planta preguntó a un consultor de DO por qué el staff de la administración no trabajaba mejor junto con él. Después de entrevistar al staff, el consultor determinó que el staff no respetaba el conocimiento técnico del administrador de la planta. También, los miembros del staff estaban confiados en que el administrador podría ser acabado por la oficina corporativa a causa de su ineffectividad. Consecuentemente, miembros del staff estaban compitiendo entre ellos mismos por una posible promoción a la posición de administrador de planta. (Da Silva, 2001; p.402)

En el reporte de lo descubierto del administrador de la planta, el consultor no debía identificar las fuentes de su información. Sin embargo, en la retroalimentación había presentado diplomáticamente la información para prevenir reacciones defensivas.

Diagnóstico Conjunto de Problemas

En este punto, un administrador o grupo discute la retroalimentación y decide si hay un problema real que necesita resolverse. Este proceso tiene que juntar los esfuerzos entre el cliente y los especialistas en desarrollo organizacional.

El cliente debe aceptar el diagnóstico, así como las soluciones que habrán de ser implementadas. Schein nota que el fracaso en la construcción de un esquema de trabajo común entre cliente y consultor puede conducir a un diagnóstico equivocado o a una brecha en la comunicación si el cliente a veces "no está dispuesto a creer el diagnóstico o ha aceptar la prescripción... yo sospecho muchas empresas tienen sus cajones llenos de reportes de consultores, cada uno con diagnósticos y recomendaciones las cuales no han sido lo suficientemente entendidas o no han sido aceptadas por el 'paciente' ". (French y Bell, 2002; p.97)

En este punto el cliente puede decidir que el problema no es valioso o serio para ser atendido. Por ejemplo, en una situación de un empleado de alto nivel que aparecía como el problema, puede cambiar; al respecto, después de exhaustivos análisis llegó a ser obvio que no había tomado la suficiente capacitación como empleado de primer ingreso para desarrollarse adecuadamente. Al cambiar la posible solución, ésta tendría un costo mayor de lo que parecía el problema.

Acción

En seguida, el consultante y el cliente de común acuerdo en ir más allá convienen las acciones a realizar. Esta fase corresponde al comienzo del proceso de "romper el hielo" o descongelamiento. La acción que deberá tomarse depende del problema, en la cultura de la organización y en el tiempo y gastos que habrán de ahorrarse. (Da Silva, 2001; p.407)

Integración de Datos después de la Acción

Dado que el DO es un proceso cíclico, también debe efectuarse una recopilación de datos después de que las acciones han sido realizadas. A través de éstos, el líder puede monitorear, medir, y determinar los efectos producidos por las acciones. Esta información es proporcionada al cliente y puede conducir a un nuevo diagnóstico y a la implementación de una nueva acción. La principal cualidad del modelo de DO es que es cíclico e interactivo, un proceso interactivo entre el consultante y el cliente, de cuya relación exitosa dependerá, la implantación efectiva de la estrategia de cambio.

El Desarrollo Organizacional es una opción viable para que las administraciones municipales enfrenten la dinámica de cambio con efectividad, de acuerdo a los imperativos de los nuevos tiempos, pero también existen otras opciones en la administración pública que tienen probada viabilidad, como la reorganización estructural, de la mano de la llamada reingeniería. Hoy en día la reingeniería es uno

de los nuevos conceptos metodológicos de las actividades tanto en las organizaciones públicas como privadas y ha dado origen al establecimiento de un nuevo paradigma administrativo.

Luego de subrayar que para el siglo XXI las organizaciones se orientan a una visión globalizadora e interactuante en búsqueda de la excelencia, podemos conceptualizar a la reingeniería como "...el rediseño rápido y vertical de los procesos estratégicos de valor agregado y de los sistemas, las políticas y las estructuras organizacionales que los sustentan para optimizar flujos del trabajo y la productividad de una organización". (Gronard, 1996; p177)

La diferencia básica de las organizaciones consiste esencialmente en que, mediante el rediseño rápido y radical se pueden modificar no todos los procesos dentro de una organización, sino solamente aquellos que son a la vez estratégicos y de valor agregado. Los estratégicos son los más importantes e indispensables para los objetivos, metas, el posicionamiento y la estrategia declarada de la administración gubernamental, mientras que los de valor agregado son los procesos indispensables para satisfacer las necesidades de servicio a la comunidad, ya que los gobernados son los beneficiarios de la prestación de dicho servicio.

"En la organización examinamos no sólo los procesos estratégicos y que agregan valor, sino también todos los sistemas, las políticas y las estructuras organizacionales que sostienen dichos procesos:

- Los sistemas que sostienen actividades de procesos van desde sistemas de procesamiento y administración de la información, por una parte, hasta sistemas sociales y culturales, por otra.
- Las políticas que sostienen actividades de procesos incorporan normalmente las reglas escritas y los reglamentos que prescriben la conducta y el comportamiento relativos a cómo se ha de hacer el trabajo.
- Las estructuras organizacionales que sostienen actividades de procesos son los grupos de trabajo, los departamentos, las áreas funcionales, las divisiones, las unidades y otras formas en que se dividen los trabajadores para llevar a cabo

sus labores”. (Gronard, 1996; p178-179)

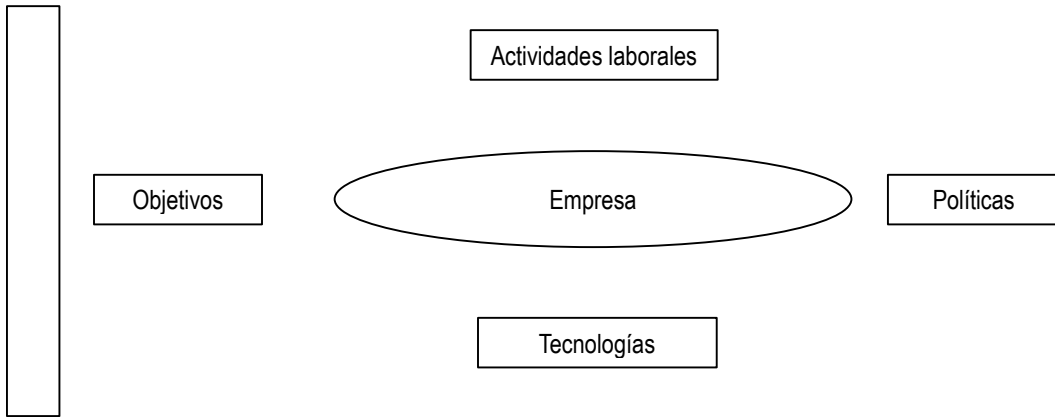
En ese contexto, para que la organización funcione efectivamente, tiene que tomar en consideración que debe efectuarse con rapidez, porque el gobierno municipal requiere resultados en un tiempo más corto que antes, en una dinámica en donde los programas de reingeniería fracasan inevitablemente si tardan demasiado en producir resultados.

Adicionalmente, cabe agregar, los programas de organización deben ser radicales, es decir, que los resultados obtenidos deben ser notables para que obtengan el respaldo de la propia administración municipal, al tiempo en que exigen un rediseño del proceso enfocado a identificar y realizar las actividades que aportan un mayor valor agregado y tratar de eliminar todo lo demás.

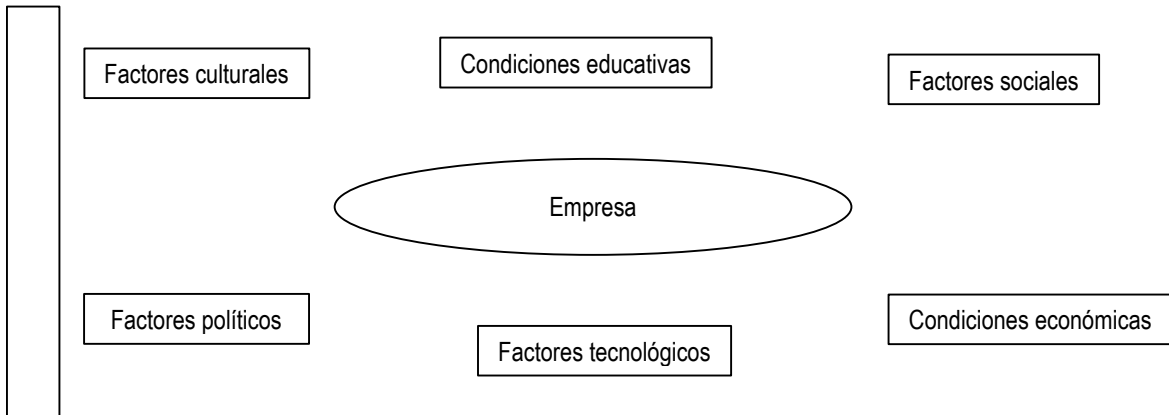
3.3. ÁREA DE CONTACTO CON LA DINÁMICA LABORAL MUNICIPAL

“Los factores que afectan a una organización, la mayoría de los cuales cambia constantemente, se les llama fuerzas que provocan el cambio, que pueden originarse dentro o fuera de la organización, es decir, el proceso de cambio puede empezar con el surgimiento de fuerzas endógenas y exógenas a la organización”. (Da Silva, 2001; p.416)

Al respecto, Da Silva plantea que las fuerzas endógenas crean la necesidad de un cambio estructural y conductual, ya que provienen de la tensión organizacional: actividades, interacciones, sentimientos o resultados del desempeño en el trabajo; mientras que las exógenas emanan del entorno y son tales como las nuevas tecnologías ya mencionadas, cambio de valores sociales, como una sociedad más participativa y demandante, así como también nuevas oportunidades. Las fuerzas internas del cambio son las siguientes:



Los elementos que actúan como fuerzas exógenas son los siguientes:



Fuente: Da Silva, 2001; p.416

Por una parte, las primeras son presiones que pueden provenir del interior de la organización y pueden ser resultado de factores tales como nuevos objetivos organizacionales, políticas administrativas, nuevas tecnologías y la propia actividad de los trabajadores municipales. Una decisión política del gobierno local de cambiar metas de desarrollo a corto plazo, puede afectar los objetivos de muchas áreas de trabajo y generar incluso una reorganización. Áreas que pueden desaparecer de la

administración municipal, por ejemplo, al concesionar a particulares determinado servicio que antes prestaba el ayuntamiento, o la creación de nuevas áreas, como la incorporación de las funciones de tránsito al municipio de Toluca, para ejemplificar.

Entretanto, las variables externas son factores poderosos para impulsar el cambio organizacional, como por ejemplo los sistemas políticos y económicos, los mercados, la propia tecnología y los valores. “Si bien es difícil generalizar al respecto, parece que las fuerzas externas tienen un efecto mayor en el cambio organizacional, debido a que la administración tiene poco control sobre ellas, dado que son numerosas. Una organización cualquiera depende y precisa interactuar con el entorno externo para seguir existiendo, porque sus recursos son obtenidos del exterior (las participaciones federales, para citar un ejemplo)” (Da Silva, 2001; p.418)

Para poder enfrentar la dinámica de cambio generada tanto por los factores externos como los internos, coinciden todos los especialistas que en el siglo XXI la clave del éxito de una organización, independientemente de su magnitud, giro productivo, comercial o de servicios, es el factor humano, cuya gestión es considerada como esencial en el desarrollo institucional.

Hay consenso entre destacados hombre de negocios y reconocidos estudiosos de la gestión pública y empresarial, en torno a que la ventaja competitiva básica de las organizaciones del nuevo milenio no radicará en los recursos naturales ni en los energéticos, no radicará en los recursos financieros ni tan siquiera en la tecnología: la ventaja competitiva de la nueva organización estará en función directa del nivel de preparación y la gestión de los recursos humanos.

De hecho, sin menospreciar tampoco la importancia de demás recursos que se conjugan en el entorno de la dinámica institucional, se considera que una unidad organizativa es más competitiva mientras mejor formados e integrados tenga a sus

recursos humanos. En ese sentido, la administración de personal ha tenido un desarrollo y aplicación creciente en todos los campos de sus actividades, porque incuestionablemente los esfuerzos que se realizan para elevar los resultados de una institución pública determinada, tienen relación directamente proporcional al compromiso de sus trabajadores con los resultados finales de la organización en la cual laboran.

Las personas son el elemento decisivo del éxito o del fracaso de una organización y, por lo tanto, son el recurso más valioso que existe y hay que saber potenciarlo al máximo. Toda institución, por grande, mediana o pequeña que sea, debe pensar a fondo cuales son los objetivos respecto a la calificación, formación y motivación de la gente que trabaja en ella, así como reflexionar sobre cómo establecer sistemas de optimización de los recursos humanos, de manera que conduzcan a la estabilidad laboral dentro de su organización.

Una organización que no tenga un alto nivel motivacional de los trabajadores y un bajo grado de fluctuación existente, a pesar de que cuente con sólidos cimientos financieros y tecnológicos, difícilmente podrá afrontar los grandes problemas de la competitividad nacional y global para salir adelante.

Por consiguiente, en el desarrollo de la actividad de la administración pública en la actualidad, los recursos humanos constituyen un factor estratégico fundamental y una ventaja competitiva sin paralelo. La tendencia moderna más generalizada y aplicada a las organizaciones de éxito hoy en día, es la de tratar a los recursos humanos de forma integral, al concentrar lo que tradicionalmente se manejó por separado en áreas como personal, capacitación, organización del trabajo, salarios, protección e higiene, entre otras, en un sistema en donde el centro es el hombre, y en donde los planes y las acciones interactúan coherentemente entre sí y el resto de los sistemas existentes en la organización. Los resultados más notables de este enfoque se asocian indiscutiblemente a eficiencia, eficacia, calidad, satisfacción, grado de compromiso e implicación del trabajador con la labor

que realiza.

Por ello, el control interno de recursos humanos está llamado a jugar un rol esencial en la necesaria optimización de la capacidad laboral del personal de una institución o un órgano de gobierno, con miras a su permanencia, desenvolvimiento y expansión de sus actividades. De ahí se desprende la importancia de clarificar su definición y su posterior conceptualización.

3.4. PLANEACIÓN DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

En tal contexto, en las administraciones municipales grandes y tecnológicamente avanzadas, los reclutadores deben usar un plan de recursos humanos para definir su estrategia de reclutamiento, en especial cuando la corporación sigue una política basada en las promociones internas. Estos planes pueden estipular cuáles puestos se deben llenar con personal interno, y cuáles se deben cubrir externamente.

La planeación de recursos humanos es el proceso de anticipar y prevenir el movimiento de personas hacia el interior de la organización, dentro de ésta y hacia fuera. Su propósito es utilizar estos recursos con tanta eficacia como sea posible, donde y cuando se necesiten, a fin de alcanzar las metas de la organización.

La planeación ha sido siempre un proceso esencial de la administración, el creciente énfasis en la planeación de recursos humanos se torna especialmente crítico cuando las organizaciones proyectan realizar funciones, ubicar dependencias, recortar personal o clausurar instalaciones de operación.

“A medida que las organizaciones planean su futuro, los gerentes de recursos humanos deben preocuparse de mezclar la planeación de recursos humanos con la planeación estratégica de negocios. Una planeación exitosa de recursos humanos ayuda a elevar la capacidad organizacional; es decir, la capacidad de la

organización para actuar y cambiar, en busca de una ventaja competitiva sostenida. La planeación de recursos humanos y la planeación estratégica se tornan eficaces cuando entre ambas existe una relación recíproca e interdependiente. En esta relación, el equipo de alta dirección reconoce que las decisiones de planeación estratégica afectan aspectos de recursos humanos y a su vez éstos los afectan”. (Da Silva, 2001; p.397)

La exploración del entorno es la vigilancia sistemática de las principales fuerzas externas que influyen en la organización. En teoría, la planeación de recursos humanos exige integrar el entorno a todas las funciones de la administración de recursos humanos.

Este proceso comienza en la exploración del mismo, ya que cualesquiera estrategias deberán ser consistentes con las tendencias del medio y las cuestiones contemporáneas que pudieran tener impacto en la organización. A su vez, la planeación de recursos humanos debe anticipar el posible impacto de estas estrategias en la administración de los recursos humanos. Las organizaciones pueden escoger cualquier número de factores ambientales para explorar; las siguientes cinco, son las más vigiladas:

- Factores económicos, incluyendo las condiciones generales y regionales, así como las tendencias competitivas.
- Cambios tecnológicos, incluyendo robótica y automatización.
- Aspectos políticos y legislativos, incluyendo leyes y disposiciones administrativas.
- Aspectos sociales, incluyendo el cuidado de los niños (guarderías) y las prioridades de educación.
- Tendencias demográficas, incluyendo edad, composición étnica y analfabetismo.

Además de explorar el entorno externo, se debe tener cuidado de explorar su medio ambiente interno. Debido a que las instituciones públicas consideran básico para el éxito la cultura orientada a los empleados, se deben realizar auditorías culturales para examinar las actitudes y actividades de la fuerza laboral.

En esencia, dichas auditorías comprenden discusiones entre funcionarios directivos de alto nivel sobre cómo se difunde la cultura organizacional a los empleados y cómo influir en ella o mejorarla.

Al planear los recursos humanos, los directores de recursos humanos deben seguir un proceso sistemático o modelo. Los tres elementos fundamentales del proceso son pronosticar la demanda de recursos humanos, analizar la oferta y equilibrar las consideraciones de oferta y demanda. Una cuidadosa atención a cada factor ayudará a los altos funcionarios y supervisores a cumplir sus requerimientos de personal.

Un componente fundamental de la planeación de recursos humanos es el pronóstico de la cantidad y tipo de personas necesarias para cumplir con los objetivos de la organización. Varios factores organizacionales pueden influir en la demanda de recursos humanos al igual que los factores externos como los ciclos económicos, que influyen en gran parte.

Una vez que una organización ha pronosticado los requerimientos futuros de personal, a continuación debe determinar si dispone de la cantidad y tiempo suficiente de personas para cubrir las vacantes esperadas. Es posible aplicar el análisis de la oferta a las dos fuentes de reclutamiento: interna y externa.

Un análisis de la oferta interna puede comenzar preparando organigramas, o sea representaciones gráficas de todos los puestos en la organización, más el número de personas que los ocupan y los requerimientos futuros de empleo.

No obstante, cuando una organización carece de oferta interna de empleados para promociones, o bien, cuando cubre posiciones de nivel básico, los directivos deben considerar la oferta externa de trabajo.

El reclutamiento, como hemos señalado, es el proceso de localizar e invitar a los solicitantes potenciales a solicitar las vacantes existentes o previstas. Durante

este proceso, se hacen esfuerzos por informar plenamente a los solicitantes respecto a las aptitudes requeridas para desempeñar el puesto y las oportunidades profesionales que la organización puede ofrecer a sus empleados. Por supuesto, si cierta vacante ha de ser cubierta por alguien del exterior o del interior, dependerá de la disponibilidad de personal, las políticas de recursos humanos de la organización y los requerimientos del puesto que se va a cubrir.

La mayoría de las organizaciones trata de seguir una política de cubrir las vacantes de la jerarquía superior al nivel básico de la administración municipal, mediante promociones o transferencias. Al llenarlas de este modo, una organización puede aprovechar la inversión que ha realizado en reclutamiento, selección, capacitación y desarrollo de su personal actual.

El uso eficaz de las fuentes internas requiere un sistema para localizar a los candidatos calificados y permitir que quienes se consideran calificados soliciten la vacante. Es posible ubicar a los candidatos calificados en la organización mediante los sistemas de registro por computadora, colocación de anuncios, y entre los despedidos.

En ese sentido, las computadoras han permitido la creación de bancos de datos con los registros y aptitudes completas de cada empleado de una organización. A su vez, las organizaciones pueden informar sobre las vacantes mediante un proceso conocido como requisición de puestos. El sistema de requisición de puestos puede traer muchos beneficios para una organización; sin embargo, es posible que no se materialicen a menos que los empleados crean que el sistema se administra con justicia. Además, la requisición de puestos es más eficaz cuando forma parte de un programa de desarrollo profesional en que el personal conoce las oportunidades con que cuenta en la administración.

Por otra parte, es probable que los empleados de la propia administración municipal refieran candidatos potenciales al departamento de personal. Esta

práctica tiene algunas ventajas: Los candidatos que llegan a la administración pública por ese canal ya poseen cierto conocimiento de la organización. Es probable que el personal especializado conozca a otros técnicos y científicos difíciles de localizar. Los empleados tienden a presentar a sus amistades, quienes probablemente mostrarán similares hábitos de trabajo y actitudes semejantes. Además, estos candidatos desearán esmerarse en su trabajo para corresponder al amigo que lo recomendó.

Sin embargo, a veces no es posible cubrir desde el interior de la administración ciertos puestos de niveles medios y superiores que requieren capacitación y experiencia especializadas, por lo que se deben llenar desde el exterior. Esto es particularmente común en las municipios pequeños. Así mismo, en el caso de ciertas vacantes quizá sea necesario contratar a personas del exterior que hayan obtenido el conocimiento y la experiencia que se requieren para estos puestos en otra institución o dependencia.

Por consiguiente, a menos que haya una reducción en la fuerza de trabajo, es preciso encontrar un reemplazo del exterior para cubrir una vacante cuando el ocupante pasa a un nuevo puesto en la organización. Así, cuando se retiran un director ejecutivo de una organización, es posible que ocurra una reacción en cadena de promociones como consecuencia. Por tanto, la cuestión no es traer personas a la organización, sino más bien en qué nivel se incorporan.

Por su parte, el mercado laboral, o el área donde se reclutan los solicitantes, varía según el tipo de puesto que se va a cubrir y el monto de las compensaciones. El reclutamiento de directivos y de personal técnico, que requiere un alto grado de conocimiento y habilidades, puede ser de alcance nacional, o aun internacional. La facilidad con que los empleados puedan cambiar de trabajo también incide en los límites del mercado laboral.

Cabe apuntar, asimismo, que las fuentes externas de reclutamiento varían de acuerdo con el tipo de puesto. Por ejemplo, no es probable reclutar un programador

de computadoras de la misma fuente que al operario de un camión. Las escuelas especializadas pueden proporcionar candidatos a puestos de nivel jerárquico básico, aunque no son tan útiles en el caso de empleados altamente calificados.

La condición del mercado laboral también permite determinar las fuentes de reclutamiento. Durante los periodos de alto desempleo, es posible que las organizaciones mantengan una oferta adecuada de solicitantes calificados con base en los currículos que llegan solos. Un mercado laboral estrecho, con bajo desempleo, quizá obligue a la administración a buscar apoyo en las agencias locales de empleo.

Uno de los métodos más comunes de atraer solicitantes son los anuncios. Si bien periódicos y revistas especializadas son los medios más socorridos, también se utilizan la radio, la televisión, los anuncios en vía pública, los carteles y el correo electrónico. Los anuncios tienen la ventaja de llegar a una mayor cantidad de posibles solicitantes. Es posible lograr cierta selectividad al utilizar periódicos y revistas dirigidos a un grupo específico. Los periódicos especializados, otras publicaciones especializadas y las revistas de sindicatos y de varias organizaciones no lucrativas caen en esta categoría.

Los anuncios en la prensa pueden llegar a mayor número de personas. Los anuncios de solicitud de personal describen el empleo y las prestaciones, identifican a la compañía y proporcionan instrucciones sobre cómo presentar la solicitud de trabajo. Cuando se intenta localizar candidatos muy especializados pueden insertarse anuncios en revistas y periódicos profesionales. Esta técnica presenta la desventaja de que puede producirse un alud de solicitudes, o por el contrario encontrar escasa respuesta.

En el caso de las agencias públicas de colocación, se enlazan a los solicitantes desempleados con las vacantes, además de que pueden con la prueba de selección, el análisis de puestos y las encuestas de niveles de ingresos en la

comunidad.

También hay agencia privadas de colocación: cobrar una tarifa permite personalizar sus servicios de acuerdo con las necesidades de sus clientes. Establecen un puente entre las vacantes de sus clientes y los candidatos que obtienen mediante publicidad o mediante ofertas espontáneas.

En contraste con la mayoría de las agencias de colocación, las agencias de búsqueda de ejecutivos, ayudan a encontrar a la persona adecuada para el puesto. Buscan candidatos con las aptitudes que concuerdan con los requerimientos del puesto que busca cubrir el cliente. Estas agencias no se anuncian en los medios de comunicación en busca de candidatos para un puesto, ni aceptan dinero de la persona que ubican.

También existen los candidatos espontáneos, que se presentan en las oficinas del empleador para solicitar trabajo o envían por correo su currículum vitae. Las solicitudes que se consideran de interés se archivan hasta que se presenta una vacante o hasta que transcurre demasiado tiempo para que se las considere válidas.

Las instituciones educativas son una fuente de solicitantes jóvenes con instrucción formal, pero relativamente poca experiencia laboral en horarios corridos. Las universidades, las escuelas técnicas y otras instituciones académicas son una buena fuente de candidatos jóvenes que harán moderadas peticiones de salarios. (Arias, 2000; p.431)

Las recomendaciones de los empleados pueden ayudar a los esfuerzos del reclutamiento de una organización. Los funcionarios gubernamentales de nivel directivo han descubierto que la calidad de los solicitantes recomendados por los empleados es bastante elevada, ya que vacilan en recomendar a personas que acaso no funcionen.

Muchas organizaciones y sociedades profesionales ofrecen el servicio de

colocación a sus miembros como uno de sus beneficios. Es posible que incluyan una lista de los miembros que buscan empleo en sus publicaciones, o tal vez lo anuncien en las reuniones nacionales. En éstas, por lo general se establece un centro de colocación para el beneficio mutuo de las instituciones y de quienes buscan empleo. Muchas asociaciones profesionales establecen programas para promover el pleno empleo entre sus afiliados. Los profesionales que pertenecen en forma activa a una asociación tienden a mantenerse muy actualizados en su campo. (Arias, 2000; p.431)

Algunos sindicatos cuentan con bolsa de trabajo que pueden proporcionar solicitantes, en particular para las necesidades de corto plazo. Es práctica común de muchos sindicatos llevar relaciones actualizadas de sus afiliados, especificando incluso su disponibilidad laboral.

Con todas las incertidumbres implícitas del reclutamiento externo, a veces es difícil determinar si los esfuerzos de una organización por localizar talentos prometedores son eficaces y eficientes en términos de costos. Sin embargo, los gerentes pueden hacer varias cosas para aumentar la probabilidad del éxito al máximo. Esto incluye calcular los índices de tolerancia de las fuentes de reclutamiento, capacitar a los reclutadores organizacionales, y realizar revisiones preliminares realistas de los puestos.

CAPÍTULO 4

SELECCIÓN DE PERSONAL DIRECTIVO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL PARA LA ATENCIÓN DE PROBLEMAS LABORALES

4.1. PROPUESTA DE SELECCIÓN DE PERSONAL DIRECTIVO

4.1.1 PRINCIPIOS RECTORES

La evaluación de competencias es un proceso complejo, que requiere como pasos previos la definición de perfiles ocupacionales, estructurados en torno a conocimientos, habilidades y conductas individuales y sociales. Enseguida, es necesario establecer los instrumentos de medición que den cuenta de las demostraciones o evidencias de cada una de estas competencias, pero vistas desde una perspectiva balanceada e integral.

Para los efectos del caso, es necesario hacer el marco teórico general en el cual se insertan los procesos de evaluación de competencias y esbozar las proyecciones que tiene para efectos de determinar las necesidades de capacitación de una empresa.

Existe abundante literatura acerca de las competencias laborales, pero lo curioso es que casi todos definen a las competencias con distintas palabras, pero con un mismo fondo. Para comprobarlo, basta con un pequeño tour por la Web para toparse con cientos de sitios, todos llenos de definiciones. Pero veamos el fondo: las competencias son aquellos conocimientos, habilidades prácticas y actitudes que se requieren para ejercer en propiedad un oficio o una actividad laboral.

4.1.2 IDENTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS ESENCIALES

Al momento de clasificar los diferentes tipos de competencias, también existe una gran variedad. Sin embargo, una adecuada tipificación es la siguiente:

- Las **Competencias Metodológicas** corresponden a los niveles precisos de

conocimientos y de información requeridos para desarrollar una o más tareas.

- Las **Competencias Técnicas** se refieren a las aplicaciones prácticas precisas para ejecutar una o más tareas.
- Las **competencias sociales** responden a la integración fluida y positiva del individuo a grupos de trabajo y a su respuesta al desafío social que ello implica, aunque siempre vivenciadas desde la perspectiva laboral.
- Finalmente las **competencias individuales** tienen relación con aspectos como la responsabilidad, la puntualidad, la honradez, etc. (Vargas, Casanova y Montanaro, 2001; p.421)

Cuando nos referimos a la evaluación de las competencias laborales de una persona, estamos diciendo: ¿qué sabe hacer?, ¿cuánto sabe?, ¿por qué lo sabe?, ¿cómo lo aplica? y ¿cómo se comporta en su puesto de trabajo?... y todo ello, además, dimensionando en qué medida.

Como es de suponer casi todos hemos pasado por la escuela y muchos por educación superior. Tenemos por lo tanto experiencias de evaluación que, si las analizamos, la mayor parte de éstas medían nuestros conocimientos, es decir, las competencias metodológicas. Sólo en contados casos, nos medían las competencias prácticas y, casi nunca, fuimos evaluados por las competencias sociales e individuales.

Una de las primeras preguntas que debemos hacernos es para qué evaluar las competencias. Tenemos dos respuestas para esto: una, para saber qué tipo de trabajador estamos contratando y, dos, para saber cuál es el nivel de los trabajadores en cuanto a sus competencias de desempeño.

Normalmente, en el primer caso, el resultado de la evaluación de las competencias

de un postulante nos va ayudar a tomar la decisión de si conviene o no contratarlo. La evaluación de desempeño, en cambio, es bastante más compleja y permite detectar deficiencias y carencias en las personas que ocupan determinados puestos de trabajo, las cuales pueden ser sujetas de un proceso de capacitación posterior.

Sumando y restando, el objetivo de evaluar las competencias laborales es sacar una especie de fotografía de la situación laboral de los trabajadores, referida al nivel de sus conocimientos, habilidades y conductas en sus respectivos puestos de trabajo. Y es que la evaluación de competencias, no se aplica durante los procesos de enseñanza-aprendizaje que experimenta una persona, sino que se usa en sus procesos laborales.

Una competencia es un sistema de conocimientos, conceptuales y de procedimientos, organizados en esquemas operacionales y que permiten, dentro de un grupo de situaciones, la identificación de tareas-problemas y su resolución por una acción eficaz.

La competencia técnica o laboral se refiere a la capacidad de una persona de utilizar sus habilidades para ejercer una función, un oficio o una profesión según las exigencias definidas y reconocidas por el mercado de trabajo. Es la aptitud de un individuo para desempeñar una misma función productiva en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad esperados por el sector productivo. Esta aptitud se logra con la adquisición y desarrollo de conocimientos, habilidades y capacidades que son expresados en el saber, el hacer y el saber hacer. (Mertens, 2002; p.127)

Otras conceptualizaciones sobre formación por competencias laborales, son las siguientes:

- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (México): capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos de

desempeño en un determinado contexto laboral, y no solamente de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes; éstas son necesarias pero no suficientes por sí mismas para un desempeño efectivo.

- Instituto Nacional de Empleo (España): "Las competencias profesionales definen el ejercicio eficaz de las capacidades que permiten el desempeño de una ocupación, respecto a los niveles requeridos en el empleo. Es algo más que el conocimiento técnico que hace referencia al saber y al saber-hacer". El concepto de competencia engloba no sólo las capacidades requeridas para el ejercicio de una actividad profesional, sino también un conjunto de comportamientos, facultad de análisis, toma de decisiones, transmisión de información, etc., considerados necesarios para el pleno desempeño de la ocupación.
- Servicio de Políticas y Sistemas de Formación (POLFORM/OIT): La competencia laboral es la construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en una situación real de trabajo que se obtiene no sólo a través de la instrucción, sino también – y en gran medida – mediante el aprendizaje por experiencia en situaciones concretas de trabajo. Cabe mencionar que la OIT ha definido el concepto de "Competencia Profesional" como la idoneidad para realizar una tarea o desempeñar un puesto de trabajo eficazmente por poseer las calificaciones requeridas para ello. En este caso, los conceptos, competencia y calificación, se asocian fuertemente dado que la calificación se considera una capacidad adquirida para realizar un trabajo o desempeñar un puesto de trabajo.
- Consejo Federal de Cultura y Educación (Argentina): Un conjunto identificable y evaluable de conocimientos, actitudes, valores y habilidades relacionados entre sí que permiten desempeños satisfactorios en situaciones reales de trabajo, según estándares utilizados en el área ocupacional.

- AUSTRALIA: La competencia se concibe como una compleja estructura de atributos necesarios para el desempeño de situaciones específicas. Es una compleja combinación de atributos (conocimiento, actitudes, valores y habilidades) y las tareas que se tienen que desempeñar en determinadas situaciones. Este ha sido llamado un enfoque holístico en la medida en que integra y relaciona atributos y tareas, permite que ocurran varias acciones intencionales simultáneamente y toma en cuenta el contexto y la cultura del lugar de trabajo. Nos permite incorporar la ética y los valores como elementos del desempeño competente.

- ALEMANIA: Posee competencia profesional quien dispone de los conocimientos, destrezas y aptitudes necesarios para ejercer una profesión, puede resolver los problemas profesionales de forma autónoma y flexible, está capacitado para colaborar en su entorno profesional y en la organización del trabajo.

- National Council for Vocational Qualifications (NCVQ): En el sistema inglés, más que encontrar una definición de competencia laboral, el concepto se encuentra latente en la estructura del sistema normalizado. La competencia laboral se identifica en las normas a través de la definición de elementos de competencia (logros laborales que un trabajador es capaz de conseguir), criterios de desempeño (definiciones acerca de la calidad), el campo de aplicación y los conocimientos requeridos. En este sistema se han definido cinco niveles de competencia que permiten diferenciar el grado de autonomía, la variabilidad, la responsabilidad por recursos, la aplicación de conocimientos básicos, la amplitud y alcance de las habilidades y destrezas, la supervisión del trabajo de otros y la transferibilidad de un ámbito de trabajo a otro.

“Capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos de un desempeño, no solamente en términos de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes; las cuales son necesarias pero no suficientes”.

"Habilidad multifacética para desempeñar una función productiva de acuerdo con una norma reconocida". (Mertens, 2002; p.143)

"Atributo que el empresario de alto rendimiento de hoy, busca en los empleados de mañana".

"Un conjunto identificable y evaluable de conocimientos, actitudes, valores y habilidades relacionados entre sí que permiten desempeños satisfactorios en situaciones reales de trabajo, según estándares utilizados en el área ocupacional".

El concepto de competencia que se está manejando especialmente a nivel de las comisiones de diseño curricular es el que deriva de las siguientes definiciones: Competencia se refiere al "conocimiento, actitudes y destrezas necesarias para desempeñar una tarea ocupacional dada". (Mertens, 2002; p.146)

Es una función de desempeño valioso, el verdadero valor de la competencia humana y se deriva de logros reales más que de comportamientos o conductas. Estos logros o resultados pueden ser un producto, servicio o decisión derivado de ese desempeño. Desde el punto de vista ocupacional competencia se entiende como el desempeño real en que el trabajador muestra dominio en una determinada tarea cuyo resultado es un producto o servicio valioso para el empleador o consumidor.

En este contexto, las competencias son operaciones mentales, cognitivas, socioafectivas y psicomotoras que necesitan ser apropiadas para la generación de habilidades específicas para el ejercicio profesional, pero al mismo tiempo "la noción de competencia, tal como es usada en relación al mundo del trabajo, se sitúa a mitad de camino entre los saberes y las habilidades concretas; la competencia es inseparable de la acción, pero exige a la vez conocimiento". (Brum y Samarcos,

2001; p.7)

Según una definición del diccionario Larousse “en los asuntos comerciales e industriales, la competencia es el conjunto de los conocimientos, cualidades, capacidades, y aptitudes que permiten discutir, consultar y decidir sobre lo que concierne al trabajo. Supone conocimientos razonados, ya que se considera que no hay competencia completa si los conocimientos teóricos no son acompañados por las cualidades y la capacidad que permita ejecutar las decisiones que dicha competencia sugiere”. Son entonces un conjunto de propiedades en permanente modificación que deben ser sometidas a la prueba de la resolución de problemas concretos en situaciones de trabajo que entrañan ciertos márgenes de incertidumbre y complejidad técnica. (Gallart y Jacinto, 1995; p.62)

"El conjunto de saberes (saber, saber hacer, saber estar y saber ser conocimientos, procedimientos y actitudes) combinados, coordinados e integrados en el ejercicio profesional". (Tejada, 1999; p.17-26)

El dominio de estos saberes le "hace capaz" de actuar a un individuo con eficacia en una situación profesional.

Globalmente considerada para cualquier tipo de profesional incluiría "las capacidades para transferir destrezas y conocimientos a nuevas situaciones dentro de un área de ocupación laboral; abarca la organización y la planificación del trabajo, la innovación y la capacidad para abordar actividades no rutinarias; incluye las cualidades de eficacia personal que se necesitan en el puesto de trabajo para relacionarse con los compañeros, los directivos y los clientes". (Tejada, 1999; p.17-26)

Competencias es el nuevo paradigma del empleo. Los atributos que debe disponer un trabajador para ocupar un determinado puesto. En las actuales condiciones de competitividad y productividad el concepto de competencias se impone en lo que se refiere a la formación y desarrollo de capital humano. El concepto de competencia busca definir y evaluar las capacidades del trabajador según su desempeño en situación de trabajo. La competencia laboral no es una probabilidad de éxito en la ejecución del trabajo, es una capacidad real y demostrada.

Por su parte, competencia profesional es entonces la capacidad de movilizar, articular y poner en acción valores, conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño eficiente y eficaz de actividades requeridas por la naturaleza del trabajo. Un conjunto de conocimientos, de saber hacer, y de comportamientos puestos en práctica de modo oportuno en una situación de trabajo. (Gallart, 1995; p.52)

Las consecuencias de las competencias son:

- Es imposible medir la competencia, excepto en el puesto de trabajo.
- La formación inicial tiene una ambición más amplia que es de preparar el joven a enfrentar el futuro. Por eso, la formación inicial debe dar más conocimientos que lo necesario a corto plazo.
- El concepto de competencia debe ser visto de una manera dinámica (capacidad a enfrentar nuevas situaciones de trabajo, a adaptarse, desarrollo de la autonomía).

Las competencias tienen que ser integradoras de conocimientos, habilidades, actitudes y capacidades, tienen que ser competencias para formar al hombre para la vida, no competencias para formarlos para un puesto de trabajo. No formar un graduado trabajador desechable que una vez concluido su ciclo productivo planificado, quede desamparado en el mundo del trabajo. No formar máquinas sino hombres para la vida.

La competencia laboral es, asimismo, un conjunto de características de una persona que están relacionadas directamente con una buena ejecución en una determinada tarea o puesto de trabajo. Una característica subyacente de un individuo que está casualmente relacionada con un rendimiento efectivo o superior en una situación o trabajo definido en términos de criterios; conjunto de conocimientos, habilidades, disposiciones y conductas que posee una persona que le permiten la realización exitosa de una actividad, y una habilidad o atributo personal de la conducta de un sujeto que puede definirse como característica de su comportamiento orientado a la tarea puede clasificarse de forma lógica y fiable. (Ansorena, 1996; p.82)

También pueden manifestarse como una dimensión de conductas abiertas y manifiestas que le permiten a una persona rendir eficientemente.

Son características permanentes de las personas.

- Se ponen de manifiesto cuando se ejecuta una tarea o un trabajo.
- Están relacionadas con la ejecución exitosa de una actividad.
- Tienen una relación causal con el rendimiento laboral, es decir, no están asociadas con el éxito sino que se asume que realmente lo causan.
- Pueden ser generalizadas a más de una actividad.
- Combinan lo cognoscitivo, lo afectivo, lo conductual.

Finalmente, otros conceptos clasifican a la competencia laboral como "una configuración psicológica compleja que integra en su estructura y funcionamiento motivacionales, cognitivas y recursos personalo lógicos que se manifiestan en la calidad de la actuación profesional del sujeto, y que garantizan un desempeño profesional responsable y eficiente". (González, 2002; p.45)

En ese contexto, las competencias son capacidades complejas que poseen distintos grados de integración y se ponen de manifiesto en una gran variedad de situaciones correspondientes a los diversos ámbitos de la vida humana, profesional y social.

Es asimismo, una compleja integración de atributos que imprimen énfasis a la capacidad humana para innovar, para enfrentar el cambio y gestionarlo anticipándose y preparándose para él. Es más que la suma de todos esos atributos es un sistema que resulta de la combinación, interacción y puesta en práctica de dichos atributos en una situación laboral real. Es un sistema de conocimientos, habilidades, actitudes, valores, motivos, aptitudes y capacidades que debe poseer el individuo para el desempeño satisfactorio de su actividad laboral. (González, 2002; p.52)

De estos conceptos presentados, podemos inferir que una competencia está a mayor nivel que una habilidad, ya que la primera integra un conjunto de habilidades, conocimientos, y comportamientos del individuo para desempeñar con éxito una actividad dada. Dicho de otro modo una competencia integra: saber, saber hacer y saber ser.

4.1.3 ESTRUCTURACIÓN DEL PERFIL DE PUESTO

Un elemento fundamental para el reclutamiento de personal, por su papel determinante al interior de la división del trabajo en una organización determinada, es el diseño y la descripción de puestos o de cargos, es decir, las tareas, funciones y atribuciones que tendrá un trabajador en el seno de la empresa.

“El cargo se compone de todas las actividades desempeñadas por una persona, las cuales pueden incluirse en un todo unificado que ocupa una posición formal en el organigrama. De este modo, un cargo constituye una unidad de la organización y consiste en un conjunto de deberes que lo separan y distinguen de los demás cargos. La posición del cargo en el organigrama define su nivel jerárquico, la subordinación, los subordinados y el departamento o división donde está situado”. (Chiavenato, 2000; p.91)

En ese sentido, todo miembro de los recursos humanos de una administración municipal ocupa un puesto dentro de la organización y, en función de esto, debe ejecutar las tareas o atribuciones propias de dicha responsabilidad.

Para diseñar los puestos que integran el conjunto de la organización, se deben considerar las responsabilidades, las condiciones de trabajo y otros aspectos inherentes a las funciones asignadas al trabajador. Los formatos concernientes a la descripción de puestos varían de una organización a otra, pero en términos generales contienen el nombre del puesto, las funciones, su lugar en el seno de la organización y las condiciones en las que se desarrolla la labor.

“Debido a la división del trabajo y a la consiguiente especialización de funciones, las necesidades básicas de recursos humanos para la organización, sea en cantidad o en calidad, se establecen mediante un esquema de descripción de cargos. La descripción se refiere a las tareas, los deberes y las responsabilidades del cargo, en tanto que las especificaciones del cargo se refieren a los requisitos que el ocupante necesita cumplir”. (Chiavenato, 2000; p.330)

Con base en lo anterior, el personal sujeto a contratación futura debe tener las aptitudes necesarias para desarrollar las funciones asignadas al puesto en cuestión, es decir, las características que demanda la organización en términos de su capacidad para ejecutar el trabajo en virtud de su trayectoria académica, su experiencia laboral y otros posibles requisitos demandados por la administración municipal.

“Resulta obvio que determinados aspectos generalmente no considerados esenciales cobren relevancia en ciertos campos profesionales. Por ejemplo, un aspirante a trabajar en un departamento de reparación de neumáticos perforados en un taller de mecánica necesita, entre otras características, fuerza física para mover las llantas de vehículos como camiones de carga. El interesado en conducir a grupos de turistas en excursiones internacionales debe poseer considerable resistencia física porque es muy probable que tenga que desempeñarse bien aun si

sólo puede dormir pocas horas”. (Werther y Davis, 2000; p.92)

En principio, tres elementos son básicos para la descripción de un puesto: código, especialmente en el caso de organizaciones grandes, porque indica al administrador de personal el departamento al que pertenece el trabajador y el número de trabajadores que realizan la misma labor; fecha, para determinar cuándo fue la última vez que se actualizó la descripción, e identificación de la persona que describió el puesto, ya que es información de utilidad para que la dirección de personal verifique la calidad del desempeño del empleado y pueda proporcionar información de retroalimentación para los analistas.

Posteriormente, es necesario un resumen conciso del puesto, cómo se lleva a cabo, por qué y para qué. Para el efecto, es conveniente que se contemple la identificación de las tareas a ejecutar. Posteriormente, se requiere también la descripción de las circunstancias y condiciones en que se desempeña la labor. “Por ejemplo, la posibilidad de trabajar en condiciones de horario variable, la necesidad de realizar viajes imprevistos y la posibilidad de enfrentar riesgos laborales se hacen explícitos en esta sección”. ((Werther y Davis, 2000; p.97)

La descripción de puestos es una exposición de tareas o funciones por desempeñar, al tiempo que el análisis de puestos es una corroboración comparativa de los requisitos que la realización de sus funciones imponen al trabajador. Dicho de otra forma, cuáles son los requisitos intelectuales, físicos, las responsabilidades implícitas y las condiciones de trabajo de la plaza laboral de referencia.

A partir del conocimiento del lugar que debe tener cada miembro del personal dentro de la organización, de los requisitos que debe cubrir para ocupar una vacante y de las tareas por desarrollar, es posible entonces iniciar al procedimiento de reclutamiento, selección y contratación de los recursos humanos necesarios para integrar una plantilla laboral.

“Todas las empresas necesitan capital humano para funcionar, sea en forma de trabajo físico o de trabajo intelectual, afectivo y social. Esta energía humana no puede pertenecer a la empresa, es necesario atraerla. Las personas, como las empresas, son dinámicas y cambiantes. Una tarea importante es captar los talentos humanos y conservarlos dentro de la empresa. Sin embargo, siempre se presentará la necesidad de integrar a nuevas personas por varias razones”. (Arias y Heredia, 2000; p.428)

4.1.4 RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Se llama reclutamiento al proceso de identificar e interesar a candidatos capacitados para llenar las vacantes. El proceso de reclutamiento se inicia con la búsqueda y termina cuando se reciben las solicitudes de empleo. Se obtiene así un conjunto de solicitantes, del cual saldrán posteriormente los nuevos empleados.

Las descripciones de puestos constituyen instrumentos esenciales, proporcionan la información básica sobre las funciones y responsabilidades que incluye cada vacante. Los recursos humanos adecuados para realizar ciertas labores no abundan en ninguna sociedad.

Los reclutadores deben llevar a cabo varios pasos. El reclutador identifica las vacantes mediante la planeación de recursos humanos o a petición de la dirección. El plan de recursos humanos puede mostrarse especialmente útil, porque ilustra las vacantes actuales y las que se contemplan a futuro.

El reclutador se referirá tanto a las necesidades del puesto como a las características de la persona que lo desempeñe. Siempre que lo juzgue necesario, el reclutador debe solicitar información adicional poniéndose en contacto con el área organizativa que solicitó el nuevo empleado.

Se debe considerar el entorno en que habrán de moverse. Los límites del ese

entorno se originan en la organización, el reclutador y el medio externo, de los cuales los elementos más importantes son:

- Disponibilidad interna y externa de recursos humanos.
- Políticas de la compañía.
- Planes de recursos humanos.
- Prácticas de reclutamiento.
- Requerimientos del puesto.

La disponibilidad interna y externa de recursos humanos depende de diversos factores. La tasa de desempleo en el área, las actividades desarrolladas por la administración municipal, la abundancia o escasez en la oferta de personal, los cambios en la legislación laboral y las actividades de reclutamiento de otras instituciones gubernamentales influyen en la tarea de obtener un grupo de solicitantes para una ocupación dada. Aunque estos factores se incluyen en la planeación de recursos humanos, con frecuencia las condiciones económicas varían rápidamente.

El reclutador puede acudir a tres índices básicos:

- Indicadores económicos: Permiten conocer las actuales coyunturas de la economía de un sector, de una zona geográfica o de toda la nación.
- Actividades de reclutamiento de otras instancias de gobierno: Permiten conocer las estrategias básicas que se plantean las otras organizaciones de carácter público. En muchos casos, puede medirse con relativa precisión a través de los avisos publicados. Pero esta técnica puede resultar costosa.
- Los objetivos del gobierno municipal y sus metas: Debido a que los planes de recursos humanos se basan parcialmente en la planeación gubernamental, las variaciones entre las acciones reales y las programadas constituyen un factor vital. (Koontz y Weihnrch, 2002; p.392)

En ocasiones, las políticas que se fije la organización pueden convertirse en limitantes de las actividades de reclutamiento. Por ejemplo, las políticas de

promoción interna estipulan que los actuales empleados tienen opción preferencial para acceder a determinados puestos. Tiene el mérito de garantizar a cada empleado una carrera y no solamente un empleo. Esta práctica puede tener el efecto negativo de limitar el ingreso de personas con ideas y perspectivas nuevas en la organización. Obviamente, la necesidad de contar con un inventario actualizado de conocimientos y habilidades del personal se incrementa cuando la organización instituye esta política.

También existen políticas de compensación. Un factor limitante común en muchas áreas de reclutamiento son los niveles de compensación que estipulan las organizaciones. Por lo común, los reclutadores tienen un mínimo grado de discrecionalidad en las compensaciones que ofrecen. El reclutamiento a nivel internacional conduce a múltiples excepciones y modificaciones de las políticas nacionales. En esta área, el reclutador deberá trabajar en colaboración con los asesores legales de la institución.

Asimismo, también pueden existir políticas sobre situación del personal. Actuando en consonancia con las leyes del país, la organización puede proceder a vetar o favorecer la contratación de personal temporal, por ejemplo. Estas decisiones y parámetros incidirán directamente sobre las actividades de reclutamiento.

Una vez que se dispone de un grupo idóneo de solicitantes obtenido mediante el reclutamiento, se da inicio al proceso de selección, que implica una serie de pasos que consumen cierto tiempo.

El proceso de selección consiste en una serie de pasos específicos que se emplean para decidir qué solicitantes deben ser contratados. El proceso se inicia en el que una persona solicita un empleo y termina cuando se produce la decisión de contratar a uno de los solicitantes.

En muchos departamentos de personal se integran las funciones de

reclutamiento y selección en una sola función que puede recibir el nombre de contratación. La función de contratar se asocia íntimamente con el departamento de personal y constituye con frecuencia la razón esencial de la existencia del mismo. Cuando la selección no se efectúa adecuadamente, el departamento de personal no logra los objetivos, ni cumple los desafíos. Una selección desafortunada puede impedir el ingreso a la organización de una persona con gran potencial o franquear el ingreso a alguien con influencia negativa.

El proceso de selección consta de pasos específicos que se siguen para decidir cuál solicitante cubrirá el puesto vacante. La función del administrador de recursos humanos consiste en ayudar a la organización a identificar el candidato que mejor se adecúa a las necesidades generales de la organización.

El proceso de selección no es un fin en sí mismo, es un medio para que la organización logre sus objetivos. La empresa impondrá límites, como sus presupuestos y políticas que influyen en el proceso.

Las metas institucionales se alcanzarán mejor cuando se impongan pautas claras, propias de la circunstancia específica en que se desempeña. Es en el mejor interés de la organización planear políticas flexibles, modernas e inteligentes que contemplen factores diferentes al lucro a corto plazo.

Después del proceso de reclutamiento, hay que realizar una serie de pasos para la posterior selección que conlleve a la contratación.

Paso 1: Recepción Preliminar de Solicitudes

El proceso de selección se realiza en dos sentidos: la organización elige a sus empleados y los empleados potenciales eligen entre varias instituciones. La selección se inicia con una cita entre el candidato y la dirección de recursos humanos, o con la petición de una solicitud de empleo. Los siguientes pasos de selección consisten en gran medida en la verificación de datos contenidos en la solicitud, así como los recabados durante la entrevista.

Paso 2: Pruebas de Idoneidad

Las pruebas de idoneidad son instrumentos para evaluar la compatibilidad entre los aspirantes y los requerimientos del puesto. Los puestos de nivel directivo son con frecuencia demasiado complejos y es difícil medir la idoneidad de los aspirantes. “En este campo se presenta una amplia variedad de necesidades e instrumentos: comprensión y habilidad mecánica, detección de errores, etc. Cada instrumento deberá estar ligado a las competencias requeridas en el trabajo, sea de oficina, de producción, de servicio, etc.”. (Koontz y Weihrich, 2002; p.451)

Por su parte, la validez de una prueba de inteligencia significa que las puntuaciones obtenidas mantienen una relación significativa con el desempeño de una función o con otro aspecto relevante. Entre más alta sea la correlación entre los resultados y el desempeño, más efectiva será la prueba como instrumento de selección. Cuando la puntuación y el desempeño no se relacionan, la prueba no es válida, por lo que no debe emplearse para fines de selección. Para demostrar la validez de una prueba se pueden emplear dos enfoques: el de la demostración práctica y el racional.

El enfoque de la demostración práctica se basa en el grado de validez de las predicciones que la prueba permite establecer. El enfoque racional se basa en el contenido y en el desarrollo de la prueba. Por lo general, el enfoque de la demostración práctica se prefiere siempre que puede aplicarse, porque elimina muchos elementos subjetivos. Además de ser válidas, las pruebas deben ser confiables. Por confiabilidad se entiende que la prueba tenga la característica de que cada vez que se aplique al mismo individuo, se obtendrán similares resultados.

El propósito exacto de una prueba, su diseño, las directrices para suministrarla y sus aplicaciones se registran en el manual de cada prueba, que debe consultarse antes de emplearla. Se instruye también sobre la confiabilidad de la prueba y de los resultados de validación obtenidos por el diseñador.

Existe una amplia gama de exámenes psicológicos para apoyar el proceso de selección, pero es importante tener en cuenta que cada examen tiene utilidad limitada y no se puede considerar un instrumento universal.

Cada tipo de prueba postula un objetivo diferente. Las pruebas psicológicas se enfocan en la personalidad. Se encuentran entre las menos confiables. Su validez es discutible, porque la relación entre personalidad y desempeño con frecuencia es muy vaga y subjetiva. Las pruebas de conocimiento son más confiables, porque determinan información o conocimientos que posee el examinado. Las pruebas de desempeño miden la habilidad de los candidatos para ejecutar ciertas funciones del puesto. La validez de la prueba depende de que el puesto incluya la función desempeñada. Las pruebas de respuesta gráfica miden las respuestas fisiológicas a determinados estímulos (prueba del polígrafo o detector de mentiras). Su uso es prácticamente inexistente y no es previsible su uso extensivo. Siempre pueden aplicarse todas las pruebas que se deseen, pero es posible que el costo no justifique la inversión.

Paso 3: Entrevista de Selección

“En sentido estricto puede decirse que la entrevista es una forma de comunicación interpersonal cuyo objetivo consiste en proporcionar o recabar información o modificar actitudes, con la finalidad de tomar determinadas decisiones”. (Koontz y Weihrich, 2002; p.441). Consiste en una plática formal y en profundidad, conducida para evaluar la idoneidad para el puesto que tenga el solicitante. El entrevistador se fija como objetivo responder a dos preguntas generales: ¿puede el candidato desempeñar el puesto? ¿Cómo se compara respecto a otras personas que han solicitado el puesto?

Constituye la técnica más ampliamente utilizada. Una de las razones de su popularidad radica en su flexibilidad. Se puede adaptar a la selección de empleados no calificados, así como a la de empleados calificados, profesionales, directivos.

Permite también la comunicación en dos sentidos. También muestra aspectos negativos, especialmente en cuanto a confiabilidad y validez. Para que los resultados de la entrevista sean confiables, es necesario que sus conclusiones no varíen de entrevistador a entrevistador. La validez es cuestionable porque son pocos los departamentos de personal que llevan a cabo estudios de validación sobre los resultados de sus entrevistas.

Existen diferentes tipos de entrevista, y por lo común se llevan a cabo entre un solo representante de la empresa y un solo solicitante. Es posible, sin embargo, emplear estructuras diferentes. Una forma de entrevista en grupo consiste en reunir al solicitante con dos o más entrevistadores. Esto permite que todos los entrevistadores evalúen a la persona basándose en las mismas preguntas y respuestas. Otra variante consiste en reunir a dos o más solicitantes con un solo evaluador. Esta técnica permite ahorrar tiempo y que se comparen inmediatamente las respuestas de los diferentes solicitantes.

Entrevistas no estructuradas: permiten que el entrevistador formule preguntas no previstas durante la conversación. Carece de la confiabilidad de una entrevista estructurada, ya que pueden pasarse por alto determinadas áreas de aptitud, conocimiento o experiencia del solicitante.

Entrevistas estructuradas: se basan en un marco de preguntas predeterminadas que se establecen antes de que se inicie la entrevista y todo solicitante debe responderlas. Mejora la confiabilidad de la entrevista, pero no permite que el entrevistador explore las respuestas interesantes o poco comunes. Por eso la impresión de entrevistado y entrevistador es la de estar sometidos a un proceso sumamente mecánico.

Entrevistas mixtas: los entrevistadores despliegan una estrategia mixta, con preguntas estructuradas y no estructuradas. La parte estructurada proporciona una base informativa que permite las comparaciones entre candidatos. La parte no estructurada añade interés al proceso y permite un conocimiento inicial de las

características específicas del solicitante.

Entrevistas de solución de problemas: se centran en un asunto o en una serie de ellos que se espera que resuelva el solicitante. Se evalúan tanto la respuesta como el enfoque que adopta el solicitante. Esta técnica se centra en un campo de interés muy limitado. Revela la habilidad para resolver el tipo de problema planteado. El grado de validez sube si las situaciones hipotéticas son similares a las que incluye el puesto.

Entrevistas de provocación de tensión: cuando un puesto debe desempeñarse en condiciones de gran presión se puede desear saber cómo reacciona el solicitante. La confiabilidad y validez de esta técnica son de difícil demostración ya que la presión real que se experimentará con el puesto puede resultar muy diferente a la de la entrevista.

“El resultado y las conclusiones de la entrevista, en relación con los objetivos de la misma, deben ser redactados inmediatamente después de concluida, con el objeto de no omitir ninguna información que distorsione el resultado logrado”. (Koontz y Weihnrch, 2002; p.445)

Paso 4: Verificación de datos y referencias

Las referencias laborales difieren de las personales en que describen la trayectoria del solicitante en el campo del trabajo. Muchos especialistas ponen también en tela de juicio este recurso, ya que los antiguos superiores y profesores del candidato pueden no ser totalmente objetivos, en especial cuando describen aspectos negativos. El profesional de los recursos humanos debe desarrollar una técnica depurada que depende en gran medida de dos hechos capitales: el grado de confiabilidad de los informes que reciba en el medio en que se encuentra, y el hecho de que la práctica de solicitar referencias laborales se encuentra muy extendida.

Paso 5: Examen Médico

Es conveniente que el proceso de selección incluya un examen médico del solicitante: “El estado de salud de los aspirantes reviste una importancia capital pues puede influir significativamente tanto en la productividad como en los índices de ausentismo”. (Koontz y Weihnrich, 2002; p.455)

Paso 7: Descripción realista del puesto

Cuando el solicitante tiene expectativas equivocadas sobre su futura posición, el resultado es negativo. Siempre es de gran utilidad llevar a cabo una sesión de familiarización con el equipo o los instrumentos que se van a utilizar.

La decisión de contratar al solicitante señala el final del proceso de selección. Puede corresponder esta responsabilidad al futuro supervisor del candidato o a la dirección de personal. Con el fin de mantener la buena imagen de la organización, conviene comunicarse con los solicitantes que no fueron seleccionados. El grupo de las personas rechazadas incluye ya una inversión en tiempo y valuaciones, y de él puede surgir un candidato idóneo para otro puesto.

El resultado final del proceso de selección se traduce en el nuevo personal contratado. Si los elementos anteriores a la selección se consideraron cuidadosamente y los pasos de la selección se llevaron a cabo en forma adecuada, lo más probable es que el nuevo empleado sea idóneo para el puesto y lo desempeñe productivamente.

Para evaluar tanto al nuevo empleado como el proceso de selección en sí, requiere retroalimentación. La retroalimentación positiva se obtiene por juicios favorables al nuevo empleado: promociones, desempeño adecuado, falta de conflictos, etc. La retroalimentación negativa consiste en una renuncia prematura o la necesidad de separar al nuevo empleado de la empresa, niveles bajos de evaluación y factores similares.

Una vez que se ha contratado a una persona adecuada, la dirección de

personal de filosofía proactiva contribuye en diversas maneras a que el recién llegado se convierta en un empleado productivo y satisfecho.

Cada nuevo empleado supone una inversión considerable desde su primer día de trabajo. El recién llegado, por su parte, debe convertirse en un integrante productivo dentro de la organización. Las primeras impresiones son muy fuertes, y se prolongan durante mucho tiempo. Por esa razón, es importante que las primeras impresiones del recién llegado sean positivas.

4.2 FORMACIÓN, CAPACITACIÓN Y DESARROLLO

“La palabra entrenamiento tiene muchos significados. Algunos especialistas en administración de personal consideran que el entrenamiento es un medio para desarrollar la fuerza laboral en los cargos ocupados. Otros lo interpretan con más amplitud y conciben el entrenamiento como un medio para lograr un desempeño adecuado del cargo, y extienden el concepto a una nivelación intelectual lograda a través de la educación general. Otros autores se refieren a un área genérica denominada desarrollo, la cual significa la preparación de la persona para el cargo, en tanto que el propósito de la educación es preparar a la persona para enfrentar el ambiente dentro fuera de su trabajo”. (Chiavenato, 2000; p.555)

El entrenamiento es de hecho un proceso educacional a corto plazo que se imparte de manera sistemática y organizada con el propósito de que los trabajadores o empleados en cuestión aprendan nuevos conocimientos, habilidades o actitudes necesarias al interior de su entorno laboral.

Para algunos especialistas es la acción de incrementar el conocimiento y la habilidad de un empleado para que desarrolle con mayor efectividad un tipo específico de trabajo, por lo que para otros también implica una forma de educación especializada, porque contempla al mismo tiempo tanto la adquisición de habilidades motoras, como conocimientos técnicos, desarrollo de actitudes administrativas o actitudes frente a nuevos retos organizacionales.

En términos generales, podemos coincidir que el entrenamiento beneficia a las organizaciones, a los individuos sujetos a los nuevos conocimientos y, asimismo, es positivo en las interacciones humanas, en las relaciones internas y externas de una institución y contribuye a la adopción de políticas para enfrentar los retos de la creciente competitividad.

En el momento actual en el cual la competitividad y la eficiencia son elementos de supervivencia y definen el futuro de las organizaciones, la utilización efectiva de políticas para una mayor integración y optimización adquieren un carácter estratégico y por ello la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos se torna cada vez más necesaria.

Los procesos de capacitación permiten establecer y reconocer requerimientos futuros, el suministro de empleados calificados y aseguran el desarrollo de los recursos humanos disponibles. Al interior de este panorama, es necesario distinguir entre los conceptos de formación, capacitación y desarrollo de los recursos humanos.

Formación es la primera etapa de desarrollo de un individuo o grupo de individuos que se caracteriza por una programación curricular en alguna disciplina y que permite a quien la obtiene alcanzar niveles educativos cada vez más elevados. En general son programas a mediano y largo plazo.

A su vez, la capacitación es una actividad sistemática, planificada y permanente cuyo propósito general es preparar, desarrollar e integrar a los recursos humanos al proceso productivo, mediante la entrega de conocimientos, desarrollo de habilidades y actitudes necesarias para el mejor desempeño de todos los trabajadores en sus actuales y futuros cargos y adaptarlos a las exigencias cambiantes del entorno.

La capacitación va dirigida al perfeccionamiento técnico del trabajador para que éste se desempeñe eficientemente en las funciones a él asignadas, producir resultados de calidad, dar excelentes servicios, prevenir y solucionar anticipadamente problemas potenciales dentro de la organización. A través de la capacitación hacemos que el perfil del trabajador se adecúe al perfil de conocimientos, habilidades y actitudes requerido en un puesto de trabajo.

La capacitación no debe confundirse con el adiestramiento, que a su vez implica una transmisión de conocimientos que hacen apto al individuo ya sea para un equipo o maquinaria.

El adiestramiento se torna esencial cuando el trabajador ha tenido poca experiencia o se le contrata para ejecutar un trabajo que le es totalmente nuevo. Sin embargo, una vez incorporados los trabajadores a la administración local, ésta tiene la obligación de desarrollar en ellos actitudes y conocimientos indispensables para que cumplan bien su cometido.

Por su parte, el desarrollo se refiere a la educación que recibe una persona para el crecimiento profesional a fin de estimular la efectividad en el cargo. Tiene objetivos a largo plazo y generalmente busca desarrollar actitudes relacionadas con una determinada filosofía que la empresa quiere desarrollar. Está orientado fundamentalmente a ejecutivos.

Diferencias entre Capacitación y Desarrollo.

<u>Aspectos</u>	<u>Desarrollo</u>	<u>Capacitación</u>
que transmite	transformación, visión	Conocimiento
carácter	intelectual	Mental
dónde se da	empresa	centros de trabajo
con qué se identifica	saber (qué hacer, qué dirigir)	saber (cómo hacer)
áreas de aprendizaje		Cognitiva

La capacitación es para los puestos actuales y la formación o desarrollo es para los puestos futuros. La capacitación y el desarrollo con frecuencia se confunden, puesto que la diferencia está más en función de los niveles a alcanzar y de la intensidad de los procesos. Ambas son actividades educativas.

La capacitación ayuda a los empleados a desempeñar su trabajo actual y los beneficios de ésta pueden extenderse a toda la vida laboral o profesional de la persona y pueden ayudar a desarrollar a la misma para responsabilidades futuras.

El desarrollo, por otro lado, ayuda al individuo a manejar las responsabilidades futuras con poca preocupación porque lo prepara para ello a más largo plazo y a partir de obligaciones que puede estar ejecutando en la actualidad.

Cabe destacar que toda administración municipal que en su presupuesto incluya la aplicación de programas de capacitación, debe dar a conocer a sus empleados el interés que tiene en ellos como personas, como trabajadores, como parte importante de esa organización, en la medida de que los beneficios son tanto para el órgano de gobierno como para el trabajador.

En lo referente a las organizaciones de carácter público, los beneficios son:

- Conduce a una productividad más alta y a actitudes más positivas.
- Mejora el conocimiento del puesto de trabajo a todos los niveles.
- Eleva la moral de la fuerza de trabajo.
- Ayuda al personal a identificarse con los objetivos de la organización.
- Crea una mejor imagen.
- Fomenta la autenticidad, la apertura y la confianza.
- Ayuda en la preparación de guías de trabajo.
- Es un poderoso auxiliar para la comprensión y adopción de nuevas políticas.
- Proporciona información sobre necesidades futuras a todo nivel.
- Agiliza la solución de problemas y la toma de decisiones.
- Promueve el desarrollo con miras a la promoción.

- Contribuye a la formación de líderes y dirigentes.
- Incrementa la productividad y la calidad del trabajo.
- Ayuda a mantener bajos costos en muchas áreas.
- Elimina los costos de recurrir a consultores externos.
- Promueve la comunicación en toda la organización.
- Reduce la tensión y permite el manejo de áreas de conflicto.

En relación con el personal:

- Ayuda al individuo en la toma de decisiones y la solución de problemas.
- Alimenta la confianza, la posición asertiva y el desarrollo.
- Contribuye positivamente al manejo de conflictos y tensiones.
- Forja líderes y mejora actitudes individuales.
- Incrementa el nivel de satisfacción del puesto.
- Permite el logro de metas individuales.
- Desarrolla un sentido de progreso en muchos campos.
- Elimina los temores a la incompetencia o a la ignorancia individual.

En términos de las relaciones humanas, las relaciones internas y externas y la adopción de políticas:

- Mejora la comunicación entre grupos y entre individuos.
- Ayuda a la orientación de nuevos empleados.
- Proporciona información de las disposiciones oficiales en muchos campos.
- Hace viables políticas de la organización.
- Alienta la cohesión de grupos.
- Proporciona una buena atmósfera para el aprendizaje.
- Convierte a la organización en un entorno de mejor calidad para trabajar y vivir en ella.

“La evaluación de las necesidades detecta los problemas actuales de la organización y los desafíos a futuro que deberá enfrentar. Es posible, por ejemplo, que la empresa se deba enfrentar a las realidades de una nueva revolución

tecnológica, que deba competir con una o más entidades nuevas o que se vea en la imperiosa necesidad de reducir el número de sus integrantes. Cuando cualquiera de estas circunstancias se presenta, el resto de los integrantes de una organización experimentan renovadas necesidades de capacitarse”. (Werther y Davis, 2000; p.245)

En términos de su elevado costo, la capacitación y el desarrollo deben efectuarse previos análisis de evaluación de las necesidades detectadas, en la medida de que para obtener el máximo rendimiento de esta inversión, las acciones deben orientarse hacia el personal que trabaja en los campos de mayor atractivo y rendimiento potencial.

Las necesidades de aprendizaje de nuevos conocimientos por parte de los recursos humanos de una administración municipal, puede provenir de cambios en la estrategia de la organización, de nuevas competencias en su ámbito. Los principios básicos de la capacitación se derivan directamente de los procesos de aprendizaje que históricamente han sido evaluados en función de los resultados obtenidos:

- Participación. El aprendizaje suele ser más rápido y de efectos más duraderos cuando quien aprende participa de manera activa.
- Repetición. Deja trazos en la memoria el repetir ideas clave que puedan recordarse en la evaluación.
- Relevancia. El aprendizaje es mayor cuando el que lo recibe entiende el sentido y la importancia de la capacitación.
- Transferencia. A mayor concordancia del programa en los requerimientos del puesto, mayor rapidez en el dominio de las tareas que conlleva dicho puesto.

Retroalimentación. Proporciona al personal sujeto a los nuevos conocimientos información sobre su progreso en la materia. (Werther y Davis, 2000; p.248)

A través del contenido de los programas de capacitación, los recursos humanos estarán en posibilidades de la ejecución inmediata de nuevas tareas en

su puesto, lo que les proporcionará oportunidades para su desarrollo personal continuo, además de que contribuirá a crear un clima laboral más satisfactorio para los empleados, a aumentar su motivación y pericia, además de hacerlos más receptivos a las técnicas de supervisión.

Debido a la importancia que tiene la capacitación, ésta debe ser de forma permanente y continua, de forma que se puedan alcanzar las metas trazadas. Desde luego, el beneficio de la capacitación no es sólo para el trabajador, sino también para el municipio, ya que para ambos constituye la mejor inversión para enfrentar los retos del futuro.

En este contexto, es importante señalar que debido a que la meta primaria de la capacitación es contribuir a las metas globales de la organización, es preciso desarrollar programas que no pierdan de vista las metas y estrategias organizacionales.

Las operaciones organizacionales abarcan una amplia variedad de metas que comprenden personal de todos los niveles, desde la inducción hacia el desarrollo ejecutivo. Además de brindar la capacitación necesaria para un desempeño eficaz en el puesto, los patrones ofrecen capacitación en áreas como el desarrollo personal y el bienestar.

A fin de tener programas de capacitación eficaces, se recomienda un enfoque sistemático. Éste consiste en cuatro partes:

En el primer paso en el proceso de capacitación, detectar las necesidades de capacitación contribuye a que la organización no corra el riesgo de equivocarse al ofrecer una capacitación inadecuada, lo cual redundaría en gastos innecesarios.

Para detectar las necesidades de capacitación deben realizarse tres tipos de análisis; estos son:

- **Análisis Organizacional:** que es aquél que examina a toda la organización para determinar en qué área, sección o departamento, se debe llevar a cabo la capacitación. Se debe tomar en cuenta las metas y los planes estratégicos de la administración pública, así como los resultados de la planeación en recursos humanos.
- **Análisis de Tareas:** se analiza la importancia y rendimiento de las tareas del personal que va a incorporarse en las capacitaciones.
- **Análisis de la Persona:** dirigida a los empleados individuales. En el análisis de la persona debemos hacernos dos preguntas: ¿a quién se necesita capacitar? y ¿qué clase de capacitación se necesita? En este análisis se debe comparar el desempeño del empleado con las normas establecidas de la institución.

Es importante aclarar que esta información la obtenemos a través de una encuesta. Asimismo, en la fase de detección de las necesidades de capacitación se presentan elementos a considerar que facilitan la clasificación de dichas capacitaciones según:

- **Tiempo:** a corto plazo (menos de un año) y a largo plazo.
- **Ámbito:** generales (conocimiento de la administración pública municipal, procesos) y específicas.
- **Situación laboral:** para formación inicial (costumbres y procedimientos), manutención y desarrollo, complementación (reubicación o reemplazo) y especialización (promoción o ascensos).

El detectar las necesidades de capacitación del recurso humano tiene entre otras las siguientes ventajas:

- Permite planificar y ejecutar las actividades de capacitación de acuerdo a prioridades y utilizando los recursos de manera eficiente.
- Mide una situación actual que servirá de línea base para evaluar la efectividad posterior a la capacitación.
- Conocer quiénes necesitan capacitación y en qué áreas.
- Conocer los contenidos que se necesita capacitar.

- Establecer las directrices de los planes y programas.
- Optimizar el uso de recursos.
- Focalizar el objeto de intervención.

En lo referente a las técnicas de detección de necesidades, es importante tomar en consideración algunas de las más utilizadas, así como sus ventajas y desventajas, las cuales serán aplicadas según el tipo de organización o área funcional y personal al que irá dirigida la capacitación. Estas son:

- Observación directa: debe ser realizada en el sitio de trabajo y deben ser comparadas con un patrón de conductas esperadas. En tareas más o menos repetitivas se usan listas de verificación y en las habilidades más especializadas se usan guías de observación aplicadas por más de un evaluador.

Ventaja: su objetividad, permite detectar fallas que no se registrarían de otra manera, permite focalizar el entrenamiento y evaluar los avances. Desventaja: es costosa en términos de tiempo, modifica lo observado, requiere preparación de los observadores.

- Entrevista: con base en preguntas abiertas o estructuradas.

Ventaja: permite descubrir aspectos no previstos, hay posibilidades de clarificar lo requerido. Desventaja: es lenta, costosa, sin anonimato, es subjetiva y puede no ser representativa del total.

- Encuestas: con preguntas abiertas o cerradas.

Ventaja: es de aplicación masiva y colectiva, bajo costo y anonimato. Desventaja: hay aspectos que pueden quedar sin conocer. Autoevaluación: registro de las propias habilidades, generalmente a nivel ejecutivo.

- Análisis de problemas: permite el manejo de situaciones indicadoras de

anormalidad. Generalmente se hace un análisis grupal de la situación. Lluvia de ideas: creatividad, análisis participativo. Ley de Pareto: problemas/ impacto, actividades/ resultados, causas/ problemas.

- Evaluaciones psicológicas de selección de personal.

- Evaluación de desempeño.

Otro aspecto importante es el de los recursos que requiere la capacitación al personal, ya que sin los mismos no puede impulsarse planes ni programas de acuerdo con las necesidades detectadas.

Los recursos pueden ser de diferentes tipos:

Financieros: mediante la designación presupuestaria que establece el municipio como parte de sus costos de funcionamiento. Aquí se incluyen también lo correspondiente a un porcentaje de las remuneraciones imponibles de sus trabajadores, que se establecen dentro de las partidas de compensaciones e incentivos no financieros del municipio.

Humanos: la función de capacitación es una función de línea y de staff.

Institucionales: todos los organismos externos al municipio, públicos o privados, que realizan una labor de apoyo a la tarea del departamento.

Materiales: infraestructura, condiciones para trabajar, materiales.

En la integración de un plan de capacitación, la planeación de los recursos humanos y el desarrollo del personal centran su atención en el planeamiento formal de dichos recursos. Al planear formalmente, se debe hacer énfasis en:

- Establecer y reconocer requerimientos futuros.
- Asegurar el suministro de participantes calificados.
- El desarrollo de los recursos humanos disponibles.

La utilización efectiva de los recursos humanos actuales y futuros. (Werther y Davis, 2002; p.250)

La planeación formal asegura o permite a la administración municipal contar con el número correcto de empleados y con el tipo correcto de personas, en los lugares adecuados, en el tiempo preciso, haciendo aquello para lo cual son más útiles.

Hoy día se requiere de la preparación de personas con capacidad de realizar una sucesión organizada de puestos unidos unos con otros dentro de la organización. Un plan de capacitación debe contemplar entre otras cosas:

Plan de Reemplazos: esta es la actividad más común de la planeación de los recursos humanos. Esta actividad se relaciona con el reclutamiento, promoción y la transferencia, para ocupar puestos cuyas vacantes se han de producir. Aquí se toman en cuenta edades, problemas de salud, otras causas de desgaste laboral. La utilización mayor de la planificación de reemplazos es en posiciones administrativas o de alta capacitación.

Plan de Sucesión, un sistema que tiene como objetivos el tener preparados a los relevos necesarios para las posiciones de conducción de la organización y planificar adecuadamente la necesaria capacitación de los sucesores.

El plan de carrera es muy importante para quienes poseen habilidades directivas, porque esto ayuda a maximizar su contribución potencial a los objetivos organizacionales; permite soportar altos valores de cambio organizacional, las presiones y el estrés ocasionados por el trabajo.

Otra razón para instituir el desarrollo de carrera en una organización son los cambios tecnológicos que se producen a una gran velocidad, lo cual genera desajustes entre las necesidades de mano de obra de la administración municipal y las habilidades y conocimiento de los empleados.

Los aspectos que se deben tomar en cuenta al momento de realizar el diseño de una planeación de la capacitación son:

- Selección de las actividades de capacitación.
- Nivel de profundidad de la capacitación. Si es para la formación, integración, complementación o de especialización.
- Definir la población objetivo, características de los participantes, conformación de grupos. Nivel de conocimientos previos necesarios.
- Definir si va a ser una capacitación interna o externa.
- Selección de instructores.
- Definir el cronograma, para efectos de partidas presupuestarias.
- Definir la metodología de la capacitación: instrucción en el centro de capacitación, rotación de puestos, pasantías, aprendizaje en el puesto, visitas a otros municipios, trabajo junto a un experto, etc.

Las administraciones municipales deben tomar en consideración varios lineamientos para la implementación de programas de capacitación en su organización. Una vez se tenga la planeación de la capacitación puede procederse al diseño de programas, el cual incluye: nombre de la actividad, objetivos generales y específicos, contenidos, metodología, duración, participantes, lugar, horario, instructor, bibliografía, recursos, costo y evaluación. A continuación analizaremos brevemente algunos elementos que están considerados en el diseño del programa de capacitación.

Establecimiento de objetivos:

Deben formularse objetivos claros y precisos para el diseño de programas bien definidos. Estos facilitarán a los directores o jefes determinar si es el tipo de capacitación que realmente necesita su subordinado. En los objetivos específicos se deben utilizar verbos de acción que describan el contenido del programa.

Contenido del programa:

La detección de las necesidades de capacitación nos permitirá elaborar el contenido del programa de capacitación y los objetivos de aprendizaje: "El contenido puede proponer la enseñanza de habilidades específicas, de suministrar el conocimiento necesario o de influencia en las actitudes. Independientemente del contenido, el programa debe llenar las necesidades de la organización y de los participantes. Si los objetivos de la compañía no están en el programa, éste no redundará en pro de la organización. Si los participantes no perciben el programa como una actividad de interés y relevancia para ellos, su nivel de aprendizaje distará mucho del nivel óptimo". (Werther y Davis, 2000; p.250)

Principios del aprendizaje:

Conocido como principio pedagógico, constituye la guía de los procesos por los que las personas aprenden de manera más efectiva. Estos principios son:

- **Participación:** el aprendizaje es más rápido cuando el individuo participa activamente de él. Este principio se aplica actualmente en las escuelas, universidades con excelentes resultados, ya que el profesor es un facilitador y el estudiante aprende de manera más rápida y puede recordar por más tiempo, debido a su posición activa.
- **Repetición:** este principio deja trazos más o menos permanentes en la memoria. Consiste en repetir ideas claves con el fin de grabarlo en la mente.
- **Relevancia:** el material de capacitación debe relacionarse con el cargo o puesto de la persona que va a capacitarse.
- **Transferencia:** el programa de capacitación debe concordar o relacionarse con la demanda del puesto de trabajo del individuo.

Retroalimentación: a través de este principio el individuo podrá obtener información sobre su progreso. (Werther y Davis, 2002; p.251)

La capacitación es necesaria e importante tanto para los supervisores como para los empleados que tienen el potencial para ocupar esta posición. A pesar de

que los objetivos de la capacitación no son los mismos, las técnicas del curso son iguales. Ejemplo, para los supervisores la sesión consistirá en capacitación respecto a como desempeñar mejor su puesto de trabajo actual, para los empleados sin responsabilidad gerencial, los cursos constituyen una oportunidad para desarrollarse a puestos gerenciales.

Para seleccionar una técnica de capacitación deben considerarse varios factores:

- La efectividad respecto al costo.
- El contenido deseado del programa.
- La idoneidad de las instalaciones con que se cuenta.
- Las preferencias y la capacidad de las personas que reciben el curso.
- Las preferencias y capacidades del capacitador.

Los principios de aprendizaje a emplear. (Werther y Davis, 2002; p.251)

En lo referente a las técnicas de capacitación aplicadas, podemos mencionar las siguientes:

Técnicas de Capacitación aplicadas en el sitio de trabajo.

- Instrucción directa sobre el puesto: la cual se da en horas laborables. Se emplea para enseñar a obreros y empleados a desempeñar su puesto de trabajo. Se basa en demostraciones y prácticas repetidas, hasta que la persona domine la técnica. Esta técnica es impartida por el capacitador, supervisor o un compañero de trabajo.
- Rotación de Puesto: se capacita al empleado para ocupar posiciones dentro de la organización en periodo de vacaciones, ausencias y renuncias. Se realiza una instrucción directa.
- Relación Instructor-Servidor: se da una relación "Instructor-Servidor". En dicha relación existe una transferencia directa del aprendizaje y una retroalimentación inmediata.

Técnicas de Capacitación aplicadas fuera del sitio de trabajo: en este segmento pasaremos a definir las siguientes técnicas:

- Conferencias, videos, películas, audiovisuales y similares: estas técnicas no requieren de una participación activa del trabajador, economizan tiempo y recurso. Ofrecen poca retroalimentación y bajos niveles de transferencia y repetición.
- Simulación de condiciones reales: permite transferencia, repetición y participación notable, generalmente las utilizan las compañías aéreas, los bancos y los hoteles. Consiste en la simulación de instalaciones de operación real, donde el trabajador se va a aprender de manera práctica su puesto de trabajo.
- Actuación o socio drama: esta técnica da la oportunidad al trabajador a desempeñar diversas identidades; crea vínculos de amistad y de tolerancia entre los individuos y permite reconocer los errores.
- Estudio de casos: permite al trabajador resolver situaciones parecidas a su labor. El trabajador recibe sugerencias de otras personas y desarrolla habilidades para la toma de decisiones. En esta técnica de capacitación, se practica la participación, más no así la retroalimentación y la repetición.
- Lectura, estudios Individuales, instrucción programada: se refiere a cursos basados en lecturas, grabaciones, fascículos de instrucción programada y ciertos programas de computadoras. Los materiales programados proporcionan elementos de participación, repetición, relevancia y retroalimentación, la transferencia tiende a ser baja.

Capacitación en Laboratorios de Sensibilización: consiste en la modalidad de la capacitación en grupo. Se basa en la participación, retroalimentación y repetición. Se propone desarrollar la habilidad para percibir los sentimientos y actitudes de las otras personas. (Werther y Davis, 2000; p.254)

4.3 PERSPECTIVAS DE LA NUEVA VISIÓN

Cabe agregar que la evaluación es un proceso que debe realizarse en

distintos momentos, desde el inicio de un programa de capacitación, durante y al finalizar dicho programa. Es un proceso sistemático para valorar la efectividad y/o la eficiencia de los esfuerzos de la capacitación. No es sólo una actividad más de capacitación, sino una fase importante del ciclo de la capacitación.

Ocurre en cada fase del ciclo como un proceso en sí mismo. Debe ser parte de la sesión del plan de capacitación y se le debe destinar un tiempo adecuado. Los datos que se obtienen son útiles para la toma de decisiones. Un adecuado programa de capacitación contempla una evaluación del desempeño, un control y un adecuado seguimiento a las actividades que realiza el trabajador.

La evaluación permite la medición científica de los fundamentos, aplicación, efectos a corto y a largo plazo, de las acciones del diseño y la ejecución de los Programas de Capacitación.

Uno de los modelos utilizados en la evaluación de la capacitación, tiene cuatro etapas consecutivas e independientes a nivel micro y macro:

- Reacción: percepción de los participantes en su efectividad, por medio de cuestionarios. Se revisa también la adecuación de contenidos, el dominio del instructor, el manejo del tiempo de parte del instructor, claridad de exposición, aspectos útiles y menos útiles.
- Aprendizaje: nivel de adquisición de conocimientos. Por medio de evaluación pre-post, a través de pruebas de contenidos (con validez de contenido, sobre muestras representativas de los contenidos impartidos).
- Conductas: el más importante y difícil de evaluar. Por medio del reporte de otros: reclamos, productos defectuosos, costos, etc. que lo miden indirectamente.
- Resultados: impacto en la organización. ROI (return on investment), o el retorno de inversión. Se usan informes de gestión, niveles de producción, calidad, costos, niveles de ausentismo-rotación, licencias médicas, etc.

No obstante, también se pueden realizar otros tres diferentes tipos de evaluación:

- Evaluación de los procesos, la cual examina los procedimientos y las tareas implicados en la ejecución de un programa o de una intervención.
- Evaluación de los impactos: es más cabal y se centra en los resultados de largo alcance del Programa o en los cambios o mejoras al estado de la actividad.
- Evaluación de los resultados: Se usa para obtener datos descriptivos en un proyecto o programa y para documentar los resultados a corto plazo.

Se deben de igual forma establecer estrategias para realizar el proceso de evaluación de la capacitación, entre las que podemos mencionar gran diversidad y el capacitador debe asegurarse de utilizar diferentes instrumentos para recoger los datos. Es importante para obtener datos cualitativos así como cuantitativos. Incluye a tantos interesados como sea posible en la estrategia de evaluación.

A su vez, existen dos orientaciones básicas interrelacionadas respecto a la evaluación de la capacitación del personal: determinar si ha comprendido la información necesaria para desempeñar sus responsabilidades durante la jornada -por ejemplo, una evaluación del aprendizaje individual (evaluación del conocimiento)-, y establecer si los métodos, contenidos informativos y horarios utilizados son apropiados para transmitir las habilidades requeridas -por ejemplo, una evaluación del ambiente de la capacitación.

La retroalimentación, asimismo, es una buena forma de determinar qué tan apropiados han sido los métodos y estilos de capacitación y de tener una idea precisa de dónde puede ser necesaria una mayor capacitación; la fórmula es la de interrogar al personal mismo. Esto puede hacerse formalmente al final de las sesiones de capacitación mediante el llenado de cuestionarios que incluyan asuntos como los siguientes:

- Lo conveniente y confortable que han resultado el sitio y las facilidades de la

capacitación, la duración de las sesiones, los recesos y las oportunidades de formular preguntas.

- Lo relevante que ha sido el material presentado y cualquier área en la que el personal considere que requiere mayor información o práctica.
- Lo conveniente que han resultado los estilos y métodos de capacitación empleados -qué resultó efectivo y qué no al transmitir la información.
- Una autoevaluación integral de conocimiento en las responsabilidades encomendadas.
- Sugerencias para mejorar sesiones futuras de capacitación.

Para incrementar este método de recolección informativa de carácter formal, los capacitadores pueden tener comunicación continua con el personal, por ejemplo durante los recesos y al inicio y final de cada sesión, para determinar dónde existen lagunas de conocimiento y cuáles estilos de presentación funcionan mejor.

La evaluación por parte de personal independiente al proceso de capacitación también puede ayudar a identificar en qué áreas se pueden introducir mejoras. Este método debe emplearse siempre que sea personal externo contratado y no del organismo que se hace cargo de la capacitación, así como en algunas sesiones en los niveles inferiores cuando se utilice un método en cascada.

Finalmente, la evaluación del desempeño es la forma de medir los resultados para mejora del personal incorporado a la empresa, con el fin de clasificar o capacitar a dicho personal y sirve de base para la toma de decisiones. El desempeño de una persona se mide en referencia al puesto que ocupa. El objetivo es entonces, que los empleados respondan de la mejor manera posible a los requerimientos de los puestos que ocupan dentro de la empresa.

La evaluación del desempeño ofrece a la dirección de recursos humanos la oportunidad de trabajar sobre el desempeño de los empleados en el corto plazo y sobre su desarrollo producto de la capacitación recibida. Esta importante actividad

se constituye para la administración municipal en un recurso informativo válido para: aumento de sueldo por méritos, asignación de gratificaciones, promociones y despidos. Permite además, calificar y diferenciar a las personas que trabajan en la empresa.

En síntesis, la evaluación del desempeño puede usarse con dos fines: calificativo y de desarrollo. La evaluación del desempeño implica un ciclo que abarca las siguientes etapas en el desarrollo de las labores:

- En la primera etapa: acordar (no imponer) con cada colaborador los objetivos que debe alcanzar en el siguiente periodo de trabajo (puede ser un semestre o año), los cuales pueden definirse como resultados concretos, medibles, con límites de tiempo y con condiciones por lograr.
- En una segunda etapa: darse tiempo para observar los comportamientos de cada colaborador cuando ejecuta su trabajo.
- En una tercera etapa: asesorarlo sobre la marcha para ayudarlo a tener un mejor desempeño y a depurar sus habilidades, así como reconocer su buena actuación y fortalecer su autoestima.
- En una cuarta etapa: realizar la evaluación del desempeño y planear el desarrollo futuro del colaborador, si es que lo amerita.

No sobra reiterar que el más importante recurso con que cuenta una administración pública municipal es el recurso humano. La capacitación es, por lo tanto, una inversión para la organización, porque los resultados que se obtienen de ella no sólo benefician al empleado, sino que contribuyen al logro de los objetivos programáticos institucionales.

En ese contexto, con el propósito de corroborar si los procesos de selección de personal y de entrenamiento han cumplido con los objetivos organizacionales de contribuir a mejorar la calidad y la competitividad, es necesario llevar a efecto un proceso de evaluación del desempeño del personal asignada a las diversas áreas

operacionales de un municipio determinado. “Se pretende conocer las fortalezas y debilidades del personal y, en ocasiones, se compara a los colaboradores unos con otros con el fin de encaminar de manera más eficiente los esfuerzos de la organización”. (Arias, 2000; p.639)

La evaluación de los resultados obtenidos y de la capacidad de los recursos humanos para la realización efectiva de sus tareas, consiste en el análisis de una serie de factores que inciden directamente en la productividad municipal y en la calidad del cumplimiento de las funciones del puesto laboral. Todo ello debe estar basado en un proceso de análisis en donde los criterios de objetividad, validez y confiabilidad son esenciales para el logro de un diagnóstico efectivo de la situación.

El objetivo central de la evaluación del desempeño es obtener información precisa y confiable en torno a la realización de las labores de los recursos humanos asignados por área de responsabilidad, para lo cual existe una serie de métodos y técnicas que permiten corroborar si los esfuerzos realizados para lograr las metas productivas, están alcanzando sus propósitos o si, por el contrario, es necesario corregir las pautas organizacionales.

Las técnicas de evaluación del desempeño que recomiendan los especialistas, en virtud de su efectividad comprobada, son las siguientes:

- Escalas de puntuación.
- Listas de verificación.
- Método de selección forzada.
- Método de registro de acontecimientos notables.
- Estimación de conocimientos y asociaciones.
- Método de puntos comparativos.
- Escalas de verificación conductual.
- Método de verificación de campo.
- Enfoques de evaluación comparativa.
- Establecimiento de categorías.

- Método de distribución obligatoria.
- Método de comparación contra el total. (Werther y Davis, 2002; p.306)

Las escalas de puntuación son uno de los métodos más antiguos y tradicionales y consisten, como su nombre lo indica, en una evaluación que va de lo bajo a lo alto, mientras que las listas de verificación son calificaciones otorgadas por el supervisor, en términos de frases descriptivas de la acción, como si mantiene limpio su lugar de trabajo o si planea sus acciones previo a realizarlas, de forma similar al método de selección forzada, en donde también con frases se describe si aprende con rapidez el trabajador o si con frecuencia llega tarde o se suele ausentar.

A su vez, el método de registro de acontecimientos notables requiere que el evaluador lleve un registro de las acciones más positivas que efectúa el empleado sujeto a evaluación. Las escalas de calificación conductual utilizan el sistema de comparación del desempeño del personal, con parámetros conductuales seleccionados, lo que permite calificar si el desempeño es sobresaliente o, a través de graduaciones descendentes, no lo es.

- Por su parte, “los enfoques de evaluación comparativa, también llamados de evaluación en grupos, pueden dividirse en varios métodos que tienen en común la característica de que se basan en la comparación del desempeño del empleado y el de sus compañeros de trabajo”. (Werther y Davis, 2002; p.312)

El de establecimiento de categorías también se basa en escalas de mejor a peor, mientras que el de distribución forzosa requiere que el evaluador ubique a sus empleados en diferentes clasificaciones de desempeño superior a inferior.

Finalmente, en el método de comparaciones contra el total el evaluador debe comparar a cada empleado con todos los evaluados de un mismo grupo organizacional.

CONCLUSIONES

Administración es un conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en la forma de estructurar y manejar un organismo social; administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar; es el arte o técnica de dirigir e inspirar a los demás, con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana, y es el proceso de diseñar y mantener un entorno en que, trabajando en grupos, los individuos cumplan eficientemente objetivos específicos.

La administración se da donde quiera que existe un organismo social, simplifica el trabajo al establecer principios, métodos y procedimientos para lograr mayor rapidez y efectividad, en una dinámica en donde el éxito de una organización depende de una buena administración y en la que la productividad y eficiencia de cualquier organismo está en relación directa con la aplicación de una buena administración.

La administración pública es aquella que parte de la ciencia de administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales; la administración pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno, coordinado con los esfuerzos de modo que pueden colaborar unidos en el logro de sus propósitos.

El desarrollo de cualquier actividad implica seguir un conjunto de pasos en los cuales es necesario preguntarse ¿qué puede hacerse?, ¿qué se va a hacer?, ¿cómo se va a hacer?, ¿con qué se va a hacer?, así como dirigir el trabajo y comparar lo que se ha planeado con los resultados obtenidos, ya que resolviendo estas preguntas lograremos una buena administración en cualquier entidad social.

El proceso administrativo es el proceso que dentro de las organizaciones públicas y privadas se lleva a cabo, ya que en la actualidad se establecen objetivos comunes en la organización, siendo el factor humano un elemento indispensable para poder realizarlos.

El municipio, como la estructura interna política y económica del país, se instaure como un nivel de gobierno constitucional con autonomía y personalidad jurídica, el cual es determinado por la elección popular de la ciudadanía. Por lo tanto, el gobierno municipal tiene como finalidad primordial buscar los medios para el bien común y la protección de la población y, asimismo, es el órgano responsable de la administración de sus recursos propios para la planeación y desarrollo de los principios comprendidos en el artículo 115 Constitucional, mismos que se ratifican y especifican en las Leyes Reglamentarias de cada una de las Entidades Federativas, normatividad que le da vida jurídica.

El municipio es la base, la célula; los estados forzosamente se dividen en Municipios; no es factible para ello organizarse en otra forma; de ahí que el Municipio, además de que por una sólida base jurídico-constitucional, es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanentemente refrendada por nuestro pueblo, el logro de uno de los ideales que se alcanzó con la Revolución.

Uno de los grandes problemas para la modernización y el desarrollo integral de los municipios del Estado de México, es el derivado de la falta de aplicación de modernas herramientas de la Administración Pública para llevar a cabo con la mayor eficacia y eficiencia las tareas de gobierno. La administración pública, en términos generales, debemos entenderla como la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político.

Para llevar a efecto las tareas encomendadas en los niveles directivos de la administración municipal, se requiere del personal idóneo que reúna efectivamente las características necesarias para su buen desempeño, tanto en lo referente a su formación y capacitación, como a su conocimiento de las técnicas y estrategias requeridas para cumplir con los objetivos de gobierno en las áreas respectivas.

Lo anterior cobra significación porque es un hecho que en el Estado de México se han registrado avances significativos en materia de modernización administrativa de los principales municipios de la entidad, pero dicha modernización todavía dista mucho para llegar a los niveles de desarrollo organizacional que se requieren para hacer frente a los crecientes retos del siglo XXI, en un ámbito en donde el municipio libre es, por mandato constitucional, el eje de la organización política y administrativa de nuestro país.

La nueva dinámica que México requiere para avanzar en la solución de las grandes disparidades en el desarrollo nacional, guarda una estrecha relación con el fortalecimiento de la administración de recursos humanos y la selección del personal directivo con las mejores cualidades para llevar a cabo los objetivos de modernización administrativa de los municipios de nuestra entidad.

La responsabilidad ante el mandato ciudadano llama a encontrar nuevos instrumentos administrativos que nos conduzcan a mejorar los resultados de las acciones de gobierno, en aras de una sociedad más equitativa. Sin embargo, llevar a efecto un buen gobierno requiere de revisar de forma científica y técnica la organización municipal, por áreas de competencias asignadas y de seleccionar al personal idóneo para cumplir con las responsabilidades.

Otro momento es hacer frente a los retos que significan los contantes avances en materia administrativa y tecnológica, los municipios deben establecer estructuras administrativas-políticas eficaces que permitan cumplir adecuadamente con las funciones que le corresponden por Ley; para esto deberán realizar lo siguiente:

a).- Revisar y en su caso actualizar cada una de las áreas que conforman la estructura administrativa municipal debiendo hacer un diagnóstico situacional que nos permita establecer nuevas fórmulas administrativas actualizadas tecnológicamente y que contribuyan a realizar una administración eficiente y eficaz.

b).- Establecer un programa de desarrollo organizacional cíclico que permita a cualquier administración continuar elaborando diagnósticos sistemáticos, desarrollo de planes de mejoramiento y movilización de recursos para llevar a cabo los propósitos de cada administración.

c).- Elaborar un plan de recursos humanos que defina su estrategia de reclutamiento, estipulando cuales puestos se deben ocupar con personal interno y cuales se deben de cubrir externamente; es importante especificar que la planeación de recursos humanos y la planeación estratégica deben mantener una relación reciproca e interdependiente para beneficios de la administración pública municipal ya que de lo contrario ambas se verían afectadas y no se alcanzarían sus propósitos.

Finalmente, es de considerar que los mecanismos que la administración municipal ha implementado, para evitar las constantes demandas en el aspecto laboral, es sin lugar a duda, la capacitación que el personal de nuevo ingreso está teniendo, llámese curso de inducción o de conocimientos; considero muy importante que los ciudadanos a ocupar una plaza, deberán de superar toda barrera del desarrollo administrativo, pero sobre todo que cumplan con los conocimientos académicos que marque para ocupar dicho plaza vacante, ya que el perfil que se marca es sin lugar a dudas el parámetro de la eficiencia y eficacia para el desarrollo de las actividades administrativas laborales.

FUENTES CONSULTADAS

Álvaro, de Ansorena (2001). 15 pasos para la selección de personal con éxito. Ed. Paidós Ibérica. S.A.

Aragón, A. (2008). Situación actual y perspectivas sobre la formación de profesionales en Cuba. Cd. de la Habana.

Argüelles, A. (2009). Competencia Laboral y Educación basada en normas de competencia. Ed. Limusa. México.

H. Cámara de Diputados LXI Legislatura (2012). Cámara Senadores, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. IFE.

Bazdrech, P. M. (2003). Cambio Municipal y Participación Social. CIDE. México.

Brum, V. J y M. R Samarcos Júnior (2001). Proyecto Educación documento sobre comparabilidad y compatibilización entre los perfiles comunes de nivel medio técnico. cuaderno de trabajo 5, Biblioteca Digital de la OEI.

Cabrero, M. E. (2003). Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción. CIDE, México.

Calzada, P. F. (1990). Derecho Constitucional, Colección de Textos Jurídicos, Ed. actualizada, Ed. Harla, México.

Cejas, E. (1998). Informe del Análisis de la Situación de Trabajo de la Industria Impresión ligera. La Habana.

Cejas E. (1998). Las Habilidades Profesionales del Técnico Medio en Industrial.

ISPETP. Ciudad de La Habana.

Cejas E. (2001). La formación por competencias profesionales: una experiencia cubana. IPLAC. La Habana.

Cejas E. (2002). La formación por competencias laborales: proyecto de diseño macro curricular por competencias laborales para técnicos medios en Diseño. Ciudad de la Habana.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017). Grupo Editorial RAF, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. www.edomexico.gob.org. Legistel.

Chiavenato, Adalberto (2000). Administración de Recursos Humanos. Ed. McGraw-Hill. México.

Da Silva, Reinaldo (2001). Teoría de la Administración. Ed. Thomson, México.

Filmus, D (1994). El Papel de la Educación Frente a los Desafíos de las Transformaciones Científico-Tecnológicas. Educación Técnico Profesional, cuaderno de trabajo 1, Biblioteca Digital de la OEI.

French, Wendell, y Bell, Cecil Jr. (2002). Desarrollo Organizacional. Aportaciones de las Ciencias de la Conducta para el Mejoramiento de la Organización”. Ed. Prentice Hall, México.

Gallart, M. y Jacinto, C. (1995). Competencias Laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo. CINTERFOR. Montevideo.

González, V. (2002). ¿Qué significa ser un profesional competente? Reflexiones

desde una perspectiva psicológica. Revista Cubana de Educación Superior. Vol XXIII No. 1.

Gronard, Bonoit (1996). Reingeniería del Cambio. Ed. Alfa-Omega-Marcom 30, México.

Koontz, Weihrich y Gómez (1999). Administración Contemporánea. Ed. McGraw-Hill, México.

Koontz, Harold y Weihrich, Heinz. (2001). Administración Contemporánea. Ed. McGraw-Hill, México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de México.
www.edomexico.gob.org/legistel.

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México.
www.edomexico.gob.org/legistel.

Mertens, L. (1997). Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos. Montevideo.

Mertens, L. (2002). Formación, productividad y competencia laboral en las organizaciones: conceptos, metodologías y experiencias. Montevideo.

Mertens, L. (2000). La Gestión por Competencia Laboral en la Empresa y la Formación Profesional Madrid.

Moto, S. E, y Moto, J. M. (1997). Elementos de Derecho. Ed. Porrúa, México.

Ochoa, Campos, Moisés (1979). La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, México.

Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1996) Seminario: Formación basada en competencias. Situación actual y perspectivas. Biblioteca Digital de la OEI. México.

Organización Internacional del Trabajo. CINTERFOR. Proyecto de competencias laborales (2000). Biblioteca Digital de la OEI. México.

Piñón, F. (2001). La Educación Técnico-Profesional en Iberoamérica Educación Técnico Profesional, cuaderno de trabajo 4, Biblioteca Digital de la OEI, España.

Quintana, R. C. (1999). Derecho Municipal. Ed. Porrúa, México.

Rabasa, Emilio (1995). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México.

Reyes, P. A. (1992). Administración Moderna. Ed. Limusa Noriega, México.

Robbins, Stephen (1998). Fundamentos de Comportamiento Organizacional. Ed. Prentice Hall, México.

Robles, M. R. (1993). El Municipio. Ed. Porrúa, México.

Rodas, C. A. y Arroyo, R. M. (2000). Administración Básica. Ed. Limusa Noriega. México.

Tejada, J. (1999). El formador ante las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación: Nuevos roles y competencias profesionales.

Schemerhorn, John (2002). Administration. Ed. Limusa-Wiley, México.

Terry y Franklin (2000). Principios de Administración. CECSA, México.

Ugarte, C. J. (1984). La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, México.

Vargas, F. (2000). La formación por competencias. Instrumento para incrementar la empleabilidad Organización Internacional del Trabajo. CINTERFOR.

Vargas, F. (2001). Las reglas cambiantes de la competitividad global en el nuevo milenio. Revista Iberoamericana de Educación. OEI.

Vargas, F. (2001). Sistemas educativos basados en competencias como estrategia para la formación continúa de los trabajadores. CINTERFOR-OIT. La Habana.

Vargas, F., Casanova, F., y Montanaro, L. (2001). El enfoque de competencia laboral: manual de formación. CINTERFOR/OIT. Montevideo.

Werther, William, y Davis, Heith (2000). Administración de Personal y Recursos Humanos. Ed. McGraw-Hill. México.

Werther, William, y Davis, Heith (2001). Administración de Personal y Recursos Humanos. Ed. McGraw-Hill. México.

Werther, William, y Davis, Heith (2002). Administración de Personal y Recursos Humanos. Ed. McGraw-Hill. México.

Zarifian P. (1999). Mutación de los sistemas productivos y competencias profesionales: la producción industrial de servicio. CINTERFOR/OIT. Montevideo.