

**Maestría en Administración y Políticas Públicas**

**Asignatura:**

**Metodología de la Investigación**

**Mtro. Ricardo David Estrada Soto**

**Protocolo de Tesis**

**1er Borrador**

**Edín Pompilio Sánchez López**

**Tapachula, Chiapas. 30 de octubre de 2015**

**PROTOCOLO DE TESIS**

**1.- TEMA**

El desarrollo administrativo en los Gobiernos Municipales de Chiapas

**2.- TÍTULO**

La implementación de instrumentos de organización del trabajo en el marco del desarrollo administrativo en los gobiernos municipales de Chiapas, periodo 2011 – 2015.

**3.- OBJETO DE ESTUDIO**

El conjunto de instrumentos de organización del trabajo que se circunscriben al desarrollo administrativo en los gobiernos municipales de Chiapas.

**4.- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

**4.1 Objetivo general:**

Proponer la incorporación del desarrollo administrativo en los gobiernos municipales de Chiapas, como estrategia para mejorar su esquema organizacional, fortalecer su capacidad de respuesta y hacer más eficiente la prestación de los servicios a la ciudadanía.

**4.2 Objetivos específicos:**

4.2.1 Analizar los instrumentos de organización del trabajo que hayan implementado los gobiernos municipales de Chiapas en el periodo 2011 – 2015.

4.2.2 Identificar las causas que han originado la falta de implementación de instrumentos de organización del trabajo en los gobiernos municipales de Chiapas.

4.2.3 Diseñar y proponer una estrategia de incorporación del desarrollo administrativo en los gobiernos municipales de Chiapas, que se circunscriba a la implantación de instrumentos de organización del trabajo.

**5.- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

La administración pública de los gobiernos municipales funciona al margen de instrumentos que norman, regulan y organizan el trabajo, lo que genera desorden y desconocimiento en el ejercicio de la función pública, que trae como principal consecuencia mayor tiempo, costo y esfuerzo en la prestación de los servicios a la ciudadanía y, por ende, la insatisfacción de esta por la calidad de los servicios.

**6.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El inicio de las gestiones en los gobiernos municipales del estado de Chiapas, se torna complicado y a la vez difícil, al carecer de información que les permita conocer como está estructurada orgánicamente la administración saliente; para partir de ahí y diseñar su propia estructura orgánica; así mismo, se desconocen las funciones que se realizan en cada una de las áreas, porque no existe un Manual de Organización que las defina y las delimite, mucho menos conocer detalladamente y paso a paso cada una de las actividades de los órganos administrativos, por falta de un Manual de Procedimientos. Por otro lado, las acciones de los órganos administrativos y de los servidores públicos carecen de sustento jurídico, en virtud de que no existe un reglamento que establezca y regule la estructura orgánica, sus atribuciones y los ámbitos de competencia de los servidores públicos. Otro de los grandes problemas es el desconocimiento de la ubicación del personal en las distintas áreas, porque se carece de una Plantilla de Plazas, que refiera su distribución con base a la estructura orgánica; por lo tanto el sistema de nómina se torna complicado porque no guarda una relación con la estructura orgánica autorizada; no se sabe con precisión las actividades que le corresponde realizar a cada uno de los servidores públicos, porque no se cuenta con un Catálogo de Puestos. No existe un tabulador de sueldos compacto y funcional, que norme la asignación de dichos sueldos con base en niveles de responsabilidad y complejidad del trabajo; no existen procesos de inducción que permitan al empleado de nuevo ingreso incorporarse con mayor prontitud a sus actividades laborales, así mismo los procesos de trabajo se realizan sin políticas y lineamientos que le den claridad, precisión, celeridad y transparencia en su ejecución; no existen mecanismos precisos y funcionales para la difusión de los servicios que se proporcionan a la ciudadanía; por lo tanto, no hay una explicación de cómo funcionan los gobiernos municipales sin todos estos instrumentos que organizan su funcionamiento. Al carecer de un área que elabore, aplique, coordine y actualice todos esto instrumentos, los gobiernos municipales diseñan la estructura orgánica a su entender, con el conocimiento poco o nulo en esta materia, sin aplicar cuando menos los principios básicos de organización, lo que repercute en su funcionalidad; así mismo, realizan diversos cambios a la estructura orgánica durante el periodo que dura la gestión, sin realizar los ajustes jurídico, funcional y estructural que esto conlleva, mucho menos que registren dichos cambios, para integrar el antecedente de la evolución que en cada trienio vaya teniendo la administración pública municipal. Al no contar con estos instrumentos de organización del trabajo, también se torna problemático la situación del gobierno municipal durante la aplicación de auditorías, ya sea del orden federal o estatal, en el sentido de que siempre son observados por la falta de Manuales de Organización, de Procedimientos y de normatividades que rigen su funcionamiento, ya que estos documentos son referentes y soportes esenciales para el desarrollo de dichas auditorías.

Considerando la problemática de los gobiernos municipales en materia de desarrollo administrativo, la realización de la presente investigación está orientada a responder los siguientes cuestionamientos:

¿La administración pública municipal funciona con base a un esquema de organización aprobada por Cabildo?

¿La representación de la estructura orgánica a través del organigrama, está definida con base a principios de organización?

¿La estructura orgánica aprobada está sustentada en un Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal?

¿Las funciones que realizan los distintos órganos administrativos se apegan a un manual de organización?

¿Los procedimientos de trabajo que llevan a cabo los órganos administrativos se realizan con base en un manual de procedimientos?

¿Se cuenta con un plantilla de plazas que defina la adscripción del personal con base a la estructura orgánica autorizada?

¿Los sueldos otorgados al personal se asignan con base en un tabulador de sueldos?

¿El sistema de nómina del gobierno municipal está integrado por áreas conforme a la estructura orgánica autorizada?

¿Las actividades que lleva a cabo el personal, las realiza con base en un Catálogo de Puestos?

¿Existe un proceso de inducción al personal en referencia al conocimiento de la organización, funciones del área de trabajo, actividades del puesto a desempeñar y ámbitos de competencia?

¿Qué mecanismos emplea el gobierno municipal para difundir ante la ciudadanía los servicios que proporciona?

¿Existen políticas y lineamientos que regulen los principales procesos de trabajo del gobierno municipal?

¿Qué mecanismo emplea el Presidente Municipal para presentar las modificaciones a la estructura orgánica ante el Cabildo?

¿Cómo se lleva a cabo los registros del evolutivo de los cambios autorizados que se realizan a la estructura orgánica en el gobierno municipal?

¿Cuenta el gobierno municipal con una página de internet para difundir sus acciones y servicios?

¿Difunde el gobierno municipal en su página de internet, los instrumentos de organización del trabajo que establece como obligación la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas?

**7.- JUSTIFICACIÓN**

Los esfuerzos de modernización administrativa, orientados a mejorar el funcionamiento de la administración pública, se han realizado tanto en el gobierno federal como en el estatal, no así en el municipal. En referencia al gobierno federal, en 1970, se constituyó la Comisión de Administración Pública (CAP) que formuló un diagnóstico sobre la administración pública y en el que concluyó que era urgente iniciar una reforma administrativa profunda para cada institución pública y que éstas deberían contar con unidades internas de asesoría  y técnica de gestión permanentes, creándose entonces las Unidades de Organización y Métodos (UOM) en cada institución.

A partir de la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) y de las Unidades de Organización y Métodos en cada institución, el gobierno federal ha venido implementando con el paso del tiempo, estrategias que han permitido modernizar, mejorar y eficientar el funcionamiento de las instituciones públicas. Estas Unidades de Organización y Métodos que en ese entonces eran responsables de integrar, implantar y coordinar el desarrollo de acciones en el marco de un programa de modernización administrativa hoy en día se denominan de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa.

En el ámbito del gobierno del estado, también se han implementado acciones de modernización administrativa, ya que a finales de los ochenta se creó en la Secretaría de Programación y Presupuesto, un órgano administrativo para coordinar acciones en esta materia, denominándose Unidad de Organización y Métodos, misma que implementó en 1995 el primer Programa de Modernización Administrativa para el Gobierno del Estado, orientado a la simplificación de estructuras orgánicas, plantilla de plazas, mejoramiento de los procesos y sistemas de trabajo.

En referencia a los gobiernos municipales del estado de Chiapas, las acciones en este rubro han sido nulas, o tal vez se han realizado acciones aisladas pero que no han sido fructíferas por su falta de seguimiento.

Hoy en día, las dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados del ejecutivo federal, cuentan dentro de su estructura organizacional, con una instancia que tiene como función primordial la implementación, coordinación y seguimiento de acciones en materia de desarrollo administrativo; tal es el caso de la Secretaría de Gobernación que dentro de la Oficialía Mayor, está adscrita la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa, que entre otras funciones, le corresponde las siguientes:[[1]](#footnote-1) Proponer proyectos orientados al mejoramiento, simplificación y desregulación de la normativa interna de la dependencia; Participar con las demás unidades administrativas de la Secretaría en la elaboración de proyectos normativos de carácter administrativo; Promover en las unidades administrativas de la Secretaría la realización de programas para el mejoramiento de la gestión administrativa, la simplificación y automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones; Emitir lineamientos y criterios técnicos en materia de organización, funcionamiento, modernización, innovación, simplificación, desconcentración y descentralización administrativa de la Secretaría; dictaminar al interior de la Secretaría y tramitar ante las autoridades competentes, los proyectos de reestructuraciones, creaciones, modificaciones o eliminaciones orgánico-funcionales de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría; y normar, integrar y mantener actualizado el Manual de Organización General de la Secretaría y normar y dictaminar los proyectos de manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público de las unidades administrativas y de los órganos administrativos desconcentrados de la misma, así como establecer los lineamientos para su actualización, en coordinación con la Unidad General de Asuntos Jurídicos.

Para el caso del Ejecutivo del Estado de Chiapas, se cuenta actualmente con una instancia adscrita a la Secretaría de Hacienda, dependiente de la Subsecretaría de Administración/Dirección General de Recursos Humanos, denominada Dirección de Estructuras Orgánicas, creada como un órgano administrativo para normar y regular a las dependencias y entidades del Ejecutivo en materia de desarrollo administrativo; teniendo como atribuciones lassiguientes:[[2]](#footnote-2) Suscribir los dictámenes de estructuras orgánicas y/o creación, modificación o cancelación de plantillas de plazas, aprobando los mismos funcionalmente; Promover la difusión de las políticas, normas y lineamientos para la elaboración de los proyectos de estructuración o reestructuración de Órganos Administrativos y/o plantilla de plazas de la Administración Pública Estatal; Proporcionar asesorías a los Organismos de la Administración Pública Estatal, en la elaboración o actualización de sus Reglamentos Interiores y Manuales Administrativos, acorde a su estructura orgánica vigente dictaminada, observando los aspectos técnicos y administrativos.

Adicionalmente a que el desarrollo administrativo ha sido una herramienta fundamental para mejorar el funcionamiento de los organismos públicos, y que durante muchos años se le ha dado esa importancia en los gobiernos, federal y estatal; existen líneas de acción en estos dos órdenes de gobierno que promueven el fortalecimiento institucional y mejoramiento funcional de los ayuntamientos; que sustentaría la propuesta objeto de este estudio; tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo, que en una de sus líneas de acción establece: “Promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales más eficientes”;[[3]](#footnote-3) en tanto que el Plan Estatal de Desarrollo Chiapas, dentro del apartado, Gobierno de Calidad, establece:“Integrar un Consejo Estatal para el Fortalecimiento Municipal como instancia que facilite el desarrollo de la gestión pública municipal”.[[4]](#footnote-4)

Los avances del desarrollo administrativo en el gobierno federal y estatal, y las acciones encaminadas por ambos gobiernos en sus planes de desarrollo para el fortalecimiento municipal, es el marco perfecto que justifica la necesidad de incorporar el desarrollo administrativo en los gobiernos municipales del estado Chiapas.

**8.- VINCULACIÓN Y/O PERTINENCIA DEL TEMA**

El tema de selección está vinculado con mi formación profesional como Ingeniero Industrial; así mismo, es un tema relacionado con la maestría que estoy cursando, orientada a la administración y políticas públicas; pero la esencia de la elección del tema es más por mi experiencia laboral, en virtud de que durante 16 años trabajé para la Dirección de Desarrollo Administrativo en la Secretaría de Administración del gobierno de Chiapas; así mismo, me desempeñe como Asesor en materia de desarrollo administrativo en la Universidad Politécnica de Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, en la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Administración y, en la Comisión para el Desarrollo de Turismo Alternativo del ejecutivo estatal. Como Asesor independiente he diseñado estructuras orgánicas, manuales de organización, de procedimientos, tabuladores de sueldos y reglamentos interiores en diferentes ayuntamientos del estado de Chiapas; y en la gestión 2012-2015 del gobierno municipal de Tapachula, me desempeñé como Director de Desarrollo Administrativo.

**9.- ESTADO DEL ARTE**

Tres teorías de la organización tienen actualmente una influencia considerable en el pensamiento y la práctica de la administración. Estas se encuentran arbitrariamente clasificadas como clásica, neoclásica y moderna. Cada una de ellas es distinta de la otra, y no están interrelacionadas. Estas teorías continúan siendo apoyadas por varias escuelas del pensamiento de la administración.

La doctrina clásica trata en forma casi exclusiva de la anatomía de la organización formal. Los orígenes de esta doctrina se pueden encontrar en el interés de Frederick W. Taylor en la superintendencia funcional y los cuerpos de planeación. La teoría clásica de la organización se edifica sobre cuatro pilares claves: la división del trabajo, los procesos funcionales y numéricos, la estructura y la envergadura del control. De estos elementos principales se puede derivar prácticamente toda la teoría de la organización clásica.

1. La división del trabajo es sin duda alguna la piedra angular de estos cuatro elementos. Por ejemplo, el crecimiento numérico y funcional requieren la especialización y la departamentalización de las funciones. La estructura de la organización depende naturalmente de la dirección, la cual toma la especialización de actividades en el desarrollo de la organización. Por último, los problemas de la envergadura del control, se derivan del número de funciones especiales bajo la jurisdicción de un administrador.
2. Los procesos numéricos y funcionales tratan con el crecimiento vertical y horizontal de la organización, respectivamente. El proceso numérico se refiere al crecimiento de la cadena de mando, la delegación de autoridad y responsabilidad, unidad de mando, y de la obligación de reportar.
3. La estructura es la relación lógica de las funciones en una organización arreglada para llevar acabo los objetivos de la organización en forma eficiente. La estructura implica sistemas y patrones. La teoría clásica de la organización trabaja normalmente con dos estructuras básicas, la de línea de mando y la de cuerpo auxiliar.
4. La envergadura del control es un concepto relacionado con el número de subordinados que un administrador puede supervisar en forma efectiva.

La teoría neoclásica de la organización se aboca a la tarea de compensar en algunas formas las deficiencias en la doctrina clásica. La escuela neoclásica se identifica comúnmente con el movimiento de las relaciones humanas. Por lo general, el enfoque neoclásico toma los postulados de la escuela clásica respecto a los pilares de la organización citados, pero estos postulados se consideran modificados por la gente que actúa en forma independiente o dentro del contexto de la organización informal. Una de las contribuciones principales de la escuela neoclásica es la introducción de las ciencias de comportamiento en forma integrada a la teoría de la organización. El uso de estas ciencias es causa de que los relacionistas humanos (personas que se dedican al estudio de las relaciones humanas) demuestren cómo los pilares de la doctrina clásica están afectados por el impacto de las acciones humanas. Además, el enfoque neoclásico incluye el tratamiento sistemático de la organización informal, demostrando su influencia sobre la estructura formal. Por ejemplo, una excesiva o insuficiente delegación puede causar que un ejecutivo sea incapaz de accionar. La incapacidad para delegar autoridad y responsabilidad puede resultar igualmente en frustración para la persona a quien se delega la autoridad y responsabilidad. La duplicidad de autoridades es causa frecuente de conflictos entre personalidades. Las lagunas en autoridad pueden ser causa de faltas en cuanto a conseguir que algunas tareas se lleven a cabo, con una parte culpando a la otra, por la omisión en la ejecución.

En la teoría moderna de la organización, las cualidades distintas son su base conceptual analítica, confianza en los datos de la investigación empírica y sobretodo en su naturaleza de integración. Estas cualidades están enmarcadas en una filosofía que acepta la premisa de que la única forma significativa o válida de estudiar la organización es el estudio de ella como un sistema. El análisis de sistemas tiene su propio punto de vista peculiar, que tiene como meta estudiar las organizaciones en la forma sugerida por Henderson. El análisis trata a la organización como un sistema de variables mutuamente dependientes. Como resultado, la teoría moderna de organización que acepta el análisis del sistema desvía el nivel conceptual del estudio de la organización encima de las teorías clásicas y neoclásicas.

Principios de organización. El diseño de organizaciones implica fundamentalmente establecer la interrelación que presentan los “principio de organización” al desarrollo de un nuevo sistema. La finalidad de estos “principios” ha sido guiar a los demás en la organización y en la forma de crear sistemas de organización óptimos.

Lyndal F. Urwick estableció un conjunto de principios fundamentales en 1938, que aún son considerados como una de las principales guías para el establecimiento de una correcta organización:

1. La organización debe ser una expresión de los objetivos.
2. La especialización individual, el desarrollo de funciones particulares deben ser requeridas en lo posible.
3. La coordinación de personas y actividades y la unidad en el esfurzo, son propósitos básicos de toda organización.
4. La máxima autoridad debe descansar en el ejecutivo, el jefe más alto con líneas claras de autoridad para cada uno dentro del grupo.
5. La definición de cada puesto, sus diferencias, autoridad, responsabilidad y relaciones, deben ser establecidas por escrito y puestas en conocimiento de todos los miembros del grupo.
6. La responsabilidad del supervisor por lo que respecta a la actuación de sus subordinados, es absoluta.
7. La autoridad debe tener una responsabilidad correspondiente.
8. Por lo que respecta a la capacidad de control, ninguna persona debe supervisar más de cinco.
9. Es esencial que las distintas unidades de organización se mantengan en proporción a su autoridad y responsabilidad.
10. Toda organización exige una continuidad en su proceso y estudio y en nuevas técnicas o aplicaciones.

(Mtro. Ricardo le informo que estoy en proceso de análisis de más información para ahondar y sustentar este punto, mismo que le presentaré en la segunda revisión).

**10.- METODOLOGÍA**

Para el caso de la presente investigación se aplicará un esquema combinatorio del método inductivo y deductivo

**11.- HIPÓTESIS**

Si se adopta la estrategia de incorporación del desarrollo administrativo, propuesto en el presente trabajo de investigación, entonces se podrá contribuir a incrementar la eficiencia en la organización y funcionamiento de los gobiernos municipales de Chiapas, siempre y cuando se cumplan cabalmente las condiciones de su aplicación que se proponen.

**12.- VARIABLES**

Las variables de estudio que se definieron en referencia al desarrollo administrativo y con base al marco teórico conceptual, son las siguientes:

**Variables independientes:**

* Carencia de la atribución de desarrollo administrativo en el marco jurídico de los gobiernos municipales
* Inexistencia de un área de desarrollo administrativo en la estructura orgánica

**Variables dependientes:**

* Falta de implantación y actualización de instrumentos de organización del trabajo
* Desorganización y deficiencia en el funcionamiento de los gobiernos municipales

**13.- INDICADORES**

(Mtro. Ricardo, con base a lo que especifica la descripción de Indicadores en los 16 puntos del protocolo que vimos en clase y del cual nos proporcionó el archivo en USB, no me cada claro como describir los indicadores con respecto a mi tema, solicito me apoye y me oriente sobre este punto en particular)

**14.- CAPITULADO**

**INTRODUCCIÓN**

**CAPÍTULO l MARCO TEÓRICO CONTEXTUAL DEL DESARROLLO**

**ADMINISTRATIVO**

1.1 El desarrollo administrativo en la administración pública del gobierno federal y del gobierno de Chiapas.

1.2 El desarrollo administrativo como elemento regulador en la organización de la institución pública

**CAPÍTULO 2 MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

2.1 Fundamento jurídico del desarrollo administrativo en el gobierno federal y

en el gobierno de Chiapas

2.2 Fundamento jurídico del desarrollo administrativo en los gobiernos municipales

de Chiapas

**CAPÍTULO 3 DIAGNÓSTICO Y DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE INCORPORACIÓN DEL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE CHIAPAS**

3.1 Diagnóstico del desarrollo administrativo en los gobiernos municipales

3.2 Diseño de la estrategia de incorporación del desarrollo administrativo

**CAPITULO 4 REQUERIMIENTOS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL**

**DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

4.1 Requerimiento Jurídico

4.2 Requerimiento Técnico

4.3 Requerimiento Político

**CONCLUSIÓN**

**FUENTE DE INFORMACIÓN**

**ANEXOS**

**15.- PROGRAMA DE ACTIVIDADES**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2015** | | **2016** | | |
| **ACTIVIDAD** | **NOV** | **DIC** | **ENE** | **FEB** | **MAR** |
|  | | | | | |
| **CAPÍTULO l**  **Marco teórico contextual del desarrollo**  **administrativo** |  |  |  |  |  |
| **CAPÍTULO 2**  **Marco jurídico del desarrollo**  **administrativo** |  |  |  |  |  |
| **CAPÍTULO 3**  **Diagnóstico y diseño de la estrategia de**  **incorporación del desarrollo**  **administrativo en los gobiernos**  **municipales de Chiapas** |  |  |  |  |  |
| **CAPÍTULO 4**  **Requerimientos para la implantación**  **del desarrollo administrativo** |  |  |  |  |  |
| **Introducción y**  **Conclusión** |  |  |  |  |  |
| **Presentación final de tesis** |  |  |  |  |  |

**16.- FUENTE DE INFORMACIÓN**

Fraga G. (2012). *Derecho administrativo*. México: 48ª edición. Editorial Porrúa.

Franklin B. y Gómez G. (2002). *Organización y métodos un enfoque competitivo*. México: McGraw-Hill.

Guías técnicas del gobierno del estado de Chiapas; 1997.

Quiroga L.G. (1994). *Organización y métodos en la administración pública*. México: 2ª ed. Trillas.

http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf

Plan Nacional de Desarrollo 20013-2018

http://chiapas.gob.mx/media/ped/ped-chiapas-2013-2018.pdf

Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2013-2018

<http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013>

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; abril de 2013

http://www.haciendachiapas.gob.mx/conocenos/informacion/reglamento-interior/Reglamento-interior.pdf

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda; 06 de noviembre de 2014

1. (Reglamento Interior de la Sría de Gobernación 13 de abril del 2013) [↑](#footnote-ref-1)
2. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda; 06 de nov. de 2014. [↑](#footnote-ref-2)
3. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2013-2018. [↑](#footnote-ref-4)