



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO  
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL**

**PROYECTO TERMINAL**

**LA DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO DE  
TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO, HIDALGO, COMO  
SISTEMAS FLOJAMENTE ACOPLADOS**

**Para obtener el título de  
Maestro en Gobierno y Gestión Local**

**PRESENTA**

Lic. Abraham Bautista Miranda

**Director (a)**

Dr. Israel Cruz Badillo

**Comité tutorial**

Dr. Carlos Martínez Padilla

Dra. Eva Alonso Elizalde

Pachuca de Soto, Hgo., México., diciembre 2022



ICSHu/MGGL/068/2022  
Asunto: Autorización de impresión

**Mtra. Ojuky del Rocío Islas Maldonado**  
**Directora de Administración Escolar**  
**Presente.**

El Comité Tutorial del **PROYECTO TERMINAL** del programa educativo de posgrado de Maestría en Gobierno y Gestión Local, titulado: "**LA DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO DE TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO, HIDALGO, COMO SISTEMAS FLOJAMENTE ACOPLADOS**", realizado por el sustentante **Lic. Abraham Bautista Miranda** con número de cuenta: **294645** perteneciente al programa de **Maestría en Gobierno y Gestión Local**, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

### AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

Por lo que el sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

**Atentamente**  
**"Amor, Orden y Progreso"**  
**Lugar, Hidalgo a 07 de diciembre de 2022**

El Comité Tutorial

Dr. Israel Cruz Badillo  
Director del proyecto  
terminal

Dr. Carlos Martínez Padilla  
Miembro del comité

Dra. Eva Alonso Elizalde  
Miembro del comité

**LA DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO DE  
TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO, HIDALGO, COMO  
SISTEMAS FLOJAMENTE ACOPLADOS**

*Agradezco atentamente a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, al H. Comité Tutorial, Dra. Eva Alonso Elizalde, Dr. Carlos Martínez Padilla, en especial mención al Dr. Israel Cruz Badillo por su impulso, confianza, motivación y conocimientos brindados.*

*Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.*

## ÍNDICE

<b>Resumen</b> .....	1
<b>Abstract</b> .....	1
<b>Introducción</b> .....	2
<b>Capítulo I Marco referencial para el estudio de la ambigüedad organizacional en el ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo</b> .....	9
<b>1.1 Organización</b> .....	9
<b>1.2 La Ambigüedad en las organizaciones</b> .....	11
<b>1.3 Las anarquías organizadas</b> .....	13
<b>1.4 Sistemas flojamente acoplados</b> .....	16
<b>1.5 Cambio institucional</b> .....	17
<b>Capítulo II Origen y trayectoria del área de planeación en el ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo</b> .....	20
<b>2.1 Origen y trayectoria de la secretaría de planeación, estructura organizacional</b> .....	20
<b>2.2 Funciones de la secretaría de planeación</b> .....	23
<b>Capítulo III Negociaciones políticas</b> .....	27
<b>Capítulo IV Conclusión</b> .....	35
<b>Anexos</b> .....	41
<b>Bibliografía</b> .....	51

## ÍNDICE DE GRÁFICAS, CUADROS E ILUSTRACIONES

<b>Ilustración 1.....</b>	<b>21</b>
<b>Ilustración 2.....</b>	<b>22</b>
<b>Tabla 1.....</b>	<b>23</b>
<b>Tabla 5.....</b>	<b>25</b>
<b>Tabla 6.....</b>	<b>25</b>
<b>Tabla 7.....</b>	<b>26</b>
<b>Tabla 8.....</b>	<b>27</b>
<b>Figura 1.....</b>	<b>32</b>
<b>Figura 2.....</b>	<b>33</b>

## **Resumen**

El presente proyecto terminal analiza la unidad administrativa de planeación del municipio de Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo, a través de los sistemas flojamente acoplados; para ello se abordan los postulados de la ambigüedad organizacional de manera introductoria para interpretar el comportamiento de dicha área dentro de la administración pública local, analizando los cambios a los que ha sido sujeta durante las distintas administraciones en las que ha participado desde su creación en el año 2012 y como estos cambios han determinado su injerencia en la toma de decisiones dentro del gobierno local.

## **Abstract**

The present terminal project analyzes the administrative planning unit of the municipality of Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo, through loosely coupled systems; the postulates of organizational ambiguity are addressed in an introductory manner to interpret the behavior of this area within the local public administration, analyzing the changes to which it has been subjected during the different administrations in which it has participated since its creation in 2012 and how these changes have determined its interference in decision-making within the local government..

## **Introducción**

La Administración Pública es una herramienta para la generación de la acción de gobernar y nos permite conocer la relación entre la teoría y la práctica, así mismo entender la sinergia a través de la cual funcionan las estructuras organizacionales del gobierno. Del mismo modo, debemos entender que en el ámbito local el diseño y el funcionamiento de las organizaciones está relacionado directamente con la persona que encabeza la organización, por lo que su forma está determinada por ello.

Sin embargo, la estructura de una organización se diseña mediante un conjunto de normas establecidas que determinan qué se va a hacer, el cómo se va a hacer y el quién lo va a hacer (se establece la jerarquía, los procedimientos, las relaciones de responsabilidad, por mencionar algunos) que se establecerán dentro de la organización; considerando así mismo la asignación de funciones y división de trabajo en actividades directivas, de gestión, de administración y técnicas, acordes a los cargos que desempeñarán sus miembros.

Es por ello que se analizará el comportamiento de los individuos que están dentro de una organización, haciendo énfasis a la manera en que estos determinan los procesos decisorios; en este sentido Weick et al. (2005) considera que la comunicación se vuelve un elemento central en la creación de la organización, ya que a través de esta se comienza a dar sentido a las circunstancias en las que los miembros de la organización están inmersos, por lo tanto, el sentido de la organización se va construyendo en parte con la comunicación basada en los recursos del lenguaje intercambiados entre los miembros.

Una propiedad importante a resaltar es que incluso los propios procesos de la organización no son entendidos por sus miembros, así pues, sus rutinas funcionan a través de prueba y error, por tal motivo su aprendizaje surge a través de la experiencia. Con respecto a la participación fluida, existe una diferenciación, debido a que el esfuerzo que dedican los miembros es variado, haciendo que los límites sean inciertos, ya que los cambios de elección se dan de manera caprichosa.

Sin embargo, (Cohen et al. 1972) menciona que “estas propiedades de las anarquías organizadas se han identificado a menudo en estudios organizacionales. Son características



de cualquier organización en algún momento. Son particularmente evidentes en organizaciones públicas, educativas y organizaciones ilegítimas” (pág. 1).

El hecho de que en una organización exista una anarquía organizada, responde a la propia naturaleza de la misma, como un mecanismo de sobrevivencia; en ocasiones esto se da como una forma de respuesta para lograr el cumplimiento de los fines de la organización, al respecto Del Castillo (2001) menciona que:

La teoría de las anarquías organizadas utiliza el concepto de ambigüedad para expresar la compleja red de relaciones que se producen en torno y dentro de los procesos organizativos. Con este se trata de destacar la incapacidad de los individuos para describir los procesos organizacionales en general y de la toma de decisiones en particular como un hecho sencillo, medible y racional. (pág. 16)

Este aspecto surge en ocasiones por la falta de conocimiento y/o capacidad de los miembros de la administración con respecto a las técnicas y procesos existentes dentro de la misma, por lo que, en este tipo de situaciones, menciona Jiménez et al (2008) “el sistema deliberadamente se establece con la normatividad apenas necesaria para que se alcancen los objetivos buscados. Es un tipo de organización en la que la motivación de las partes juega un papel muy importante” (pág.3).

No obstante, dentro de las anarquías organizadas se considera la participación fluida; la cual de acuerdo a Sjöqvist (2013) hace referencia a la entrada y salida de individuos de una organización, así como el flujo de individuos alrededor de la misma, por lo que esta constante fluctuación de personal genera cambios en los tomadores de decisiones provocando a la vez cambios en la determinación de elecciones; demostrando así el flojo acoplamiento existente dentro de la organización derivada como una respuesta a una administración en constante cambio.

En este sentido, se considera que la administración pública local se encuentra en una modificación constante, producto de los procesos derivados de los cambios de gobierno, es por ello que se considera ante las distintas reestructuraciones surgidas en las dirigencias de las organizaciones públicas, se pueden producir cambios organizacionales producto de la inercia, debido a que los dirigentes tratan de adecuar las organizaciones a sus intereses. Así mismo, el cambio en una organización, no es lo mismo para los empleados, los dirigentes y los clientes o beneficiarios, en palabras de Pariente (2010) “[...] para los directivos puede ser

una nueva opción para reinventar la organización y para los empleados, en el más sarcástico de los casos, puede ser considerado como una simple molestia más” (pág.247).

La relevancia que adquieran los cambios dentro de una organización, dependerá en gran medida al grado de acoplamiento existente entre los elementos de la misma; en este sentido cobra relevancia la interpretación de una organización a través de los sistemas flojamente acoplados; Weick (1976) considera un sistema flojamente acoplado como una organización cuyas unidades o elementos se encuentran relacionados, sin embargo, tienen cierto grado de independencia con el resto, lo cual permite realizar modificaciones sin que se afecte considerablemente el funcionamiento de toda la organización.

En este sentido del acoplamiento flojo, según Weick (1976) “también tiene connotaciones de no permanencia, disolución, y el carácter tácito de todas las propiedades que son potencialmente cruciales en el “pegamento” que mantiene a las organizaciones juntas” (pág.3). De acuerdo con esta interpretación, un elemento o unidad de una organización puede adaptarse a las condiciones adecuadas de acuerdo con su contexto sin que esto afecte a la organización.

Es por ello que, en las organizaciones, sean públicas, privadas o sociales, es muy común que se presenten este tipo de ambigüedades organizacionales como son las anarquías organizadas y los sistemas flojamente acoplados, debido a la manera en que se lleva a cabo la toma de decisiones, ya que la relación entre problemas y soluciones no siempre mantiene coherencia, es decir, no siempre existe claridad entre los motivos para tomar una decisión y los resultados derivados del procedimiento seleccionado.

Con base en lo anterior, los tomadores de decisiones se encuentran constantemente en una lucha dentro de la organización para identificar, interpretar y determinar sus preferencias para la toma de decisiones, con base a criterios personales, donde lo que prevalece es de alguna manera el interés personal; así mismo se gestan las coaliciones políticas dentro de la administración, las cuales resultan necesarias para que los tomadores de decisiones tengan respaldo político y así puedan cumplir con sus objetivos.

Es por ello que la organización se encuentra plagada de ambigüedades que resultan en poca o nula comprensión de los problemas que enfrenta la organización, donde las

decisiones se toman a través de negociaciones entre los tomadores de decisiones, volviéndose la comunicación un elemento importante dentro de la organización:

Por ejemplo, la observación de las preferencias de los administradores por la comunicación verbal en lugar de los sistemas formales de presentación de informes puede entenderse debido a las complejidades verbales y no verbales de esa comunicación. Los matices de significado pueden ser más fácilmente captados, las ideas más fácilmente generadas y entendidas y las decisiones se efectúan rápidamente en las comunicaciones cara a cara. (Cooper, et al., 1980, pág.175 – 191)

De acuerdo con Del Castillo (2001) “la conformación de los sistemas flojamente acoplados puede entenderse más como resultado de los procesos múltiples de interacción, negociación, compromiso y, sobre todo, de conflicto entre grupos que compiten por el poder” (pág.21).

Este tipo de funcionamiento es entendible dentro de la administración pública local, partiendo de la base de que la organización contempla la coalición política, ya que está conformada por miembros que responden a criterios de lealtad política hacia los dirigentes y no a cuestiones de capacidades y conocimientos; una manera de que se cumpla con la finalidad de los procedimientos establecidos es manteniendo motivación y buena cooperación entre los miembros de la organización, donde incluso la amplia participación en la definición de prioridades para la organización, contribuye al reforzamiento de estos lazos de lealtad política que se pueden ver traducidos en el cumplimiento de objetivos de la administración.

Si bien existen diversos enfoques y estudios organizacionales encaminados al orden y optimización de las organizaciones, en los que se abarca desde los establecimientos de un fin dentro de una organización hasta la manera en que ejecutara sus procesos, lo cual de alguna manera ha generado una imagen de orden ante lo organizacional. Sin embargo, la realidad nos demuestra que “las organizaciones tienen preferencias e identidades, experiencias, historias y dinámicas organizacionales ambiguas, así como una participación fluida en la toma de decisiones. Es decir, que las organizaciones conviven cotidianamente en un ambiente de relativo desorden, incoherencia y flexibilidad” (Popoca, 2012, pág.32).

La planeación dentro de la administración pública tiene la finalidad de establecer acciones encaminadas a mejorar el uso eficiente de los recursos públicos; para esto se incluye

el uso de diagnósticos que brinden un panorama más amplio sobre los contextos en los que se desenvuelven las organizaciones públicas y con ello implementar programas de acuerdo a las necesidades que desean cubrirse.

Sin embargo, para que la planeación se pueda realizar de manera adecuada y dar resultados positivos, se tiene que contar con una organización institucionalizada<sup>1</sup>, ya que el hecho de que una organización está fuertemente institucionalizada genera mayor credibilidad al exterior, debido a que se entendería que sus miembros están más apegados a las normas que los rigen y existiría un mayor dominio de las rutinas.

Así mismo, para que una organización pueda gozar de cierto grado de estabilidad requiere legitimación, es aquí donde se consideran a las instituciones como un elemento nodal; ya que juegan un rol elemental de lo que se debe cumplir, de acuerdo con (Magaña y Comas, 2014) los diversos actores también generan sus propias normas de funcionamiento, cubriendo igualmente las características de los procesos y la cultura dentro de la organización.

Sin embargo, podemos entender que el grado de institucionalización no siempre se da completamente en la estructura formal de la organización, ya que como mencionan Magaña y Comas (2014) hay ocasiones en las que los individuos dentro de las organizaciones “van imponiendo [...] sus propias “reglas del juego”; esto es, se rigen por sus propios “usos y costumbres”, hasta llegar un momento en el que creen más en sus propias reglas que en las institucionales” (pág. 65). En otras palabras, las investigaciones no formales les dan una mejor operatividad y funcionalidad a las organizaciones.

Por un lado, en el municipio de Tepeji del Río, en el estado de Hidalgo, para cumplir con aspectos relevantes de la planeación, se establece en 2012 la Secretaría de Planeación Municipal, sin embargo, desde su origen se le asignó poco personal, de acuerdo con las atribuciones asignadas; el área contempla funciones y procedimientos encaminados a la recaudación de información referente a los planes de trabajo, más no tiene una injerencia en la elaboración y aplicación de estos; en otras palabras, no tiene poder de decisión.

---

<sup>1</sup> Para esta investigación se entenderá por organización institucionalizada a una organización con una estructura formal sólida y una normatividad consolidada.

Ante esta situación se pudieron notar deficiencias en el cumplimiento de metas y objetivos establecidos por las distintas áreas de la administración; considerando que las acciones de cada una de las unidades administrativas tienen que ir encaminadas al cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo, se contempla reestructurar el área de planeación, puesto que la participación en la determinación de metas y objetivos del gobierno municipal no se encuentra contemplada dentro de las atribuciones del área.

Un elemento a destacar es el flojo acoplamiento dentro de la administración, ya que se refleja en el ajuste del diseño organizacional de la estructura del ayuntamiento en cada periodo de gobierno, respondiendo esas modificaciones a cuestiones políticas más que a la funcionalidad dentro de la administración pública municipal, dichas modificaciones se derivan de la negociación política existente dentro de la organización, demostrando así la influencia que tiene el aspecto político con respecto a los sistemas flojamente acoplados dentro de la administración pública municipal.

En este proyecto terminal el cuestionamiento nodal del trabajo de investigación es el siguiente: ¿Por qué el área de planeación ha sido susceptible a modificaciones en cada periodo de gobierno, en aspectos como su nivel jerárquico dentro de la administración municipal, su estructura organizacional y sus atribuciones?

La elección del tema de investigación se debió al interés en la modificación estructural del área de planeación, así como las implicaciones que esta tendrá en las atribuciones y procedimientos de la misma, tomando en consideración las problemáticas y características planteadas con anterioridad, es decir, de qué manera se toman las decisiones referentes a la modificación estructural municipal, principalmente al ser un área encargada de analizar y determinar las acciones a realizar por el gobierno.

Lo anterior determinará las acciones del municipio, debido a que un cambio en la unidad administrativa, implica ciertas modificaciones al resto de la administración pública, partiendo de los procedimientos, lo que de alguna manera puede repercutir en el funcionamiento de la administración.

El propósito del presente proyecto terminal es conocer, por un lado, el origen y trayectoria del área de planeación municipal del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo,

por otro lado, la trayectoria en los cambios que ha sufrido en los distintos periodos de gobierno, estos cambios serán analizados a través de postulados teóricos de la ambigüedad organizacional, las anarquías organizadas y los sistemas flojamente acoplados, con el propósito de identificar factores que sean perjudiciales para el funcionamiento adecuado de la administración.

Lo anterior propiciará un mayor entendimiento del funcionamiento de la planeación municipal, lo cual derivará que a nivel local se busquen nuevas formas de implementar ajustes y/o modificaciones a la administración, basándose en posturas desde una perspectiva racional en beneficio del funcionamiento de la administración pública local.

Es así que el objetivo general de esta investigación es entender la trayectoria del área de planeación del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo a partir de los sistemas flojamente acoplados de la teoría de la ambigüedad organizacional.

Los objetivos específicos consisten, en primer lugar, referir a partir de las coaliciones políticas y las negociaciones políticas, la trayectoria del área de planeación municipal para exponer la transición de Secretaria a Dirección municipal. Posteriormente, describir el origen y la trayectoria del área de planeación a partir de la revisión de los manuales de organización y de procedimientos. Por último, explicar a partir de la ambigüedad organizacional y los sistemas flojamente acoplados el estatus actual del área de planeación municipal.

En la primera etapa del proyecto se realizó una investigación bibliográfica sobre los postulados teóricos de la ambigüedad organizacional, las anarquías organizadas y los sistemas flojamente acoplados. En la segunda parte se incorporó una descripción del origen y trayectoria del área de planeación, así como las modificaciones que han efectuado los distintos gobiernos con respecto a sus funciones y su estructura orgánica. Por último, se explican, a partir de las anarquías organizadas y los sistemas flojamente acoplados, las modificaciones realizadas al área desde su creación hasta su situación actual.

## **Capítulo I Marco referencial para el estudio de la ambigüedad organizacional en el ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo**

### **1.1 Organización**

Las organizaciones pueden ser entendidas como unidades sociales que están presentes en nuestra vida cotidiana, son el reflejo del aspecto social del ser humano, de tal manera que constantemente tenemos contacto con este tipo de agrupaciones humanas, en la escuela, el trabajo, el transporte público, el hospital e incluso nuestra familia; ya que estas tienen algo en común, el grupo de individuos que interactúan en ellas tienen metas y objetivos que en ocasiones no se podrían cumplir de manera individual, por lo que es necesaria la cooperación entre personas que persiguen un mismo fin; en este sentido Reyes (2007) menciona que la:

Organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados. (pág. 277)

El concepto de organización, ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, derivado de su naturaleza misma, debido a que cualquier organización se ve influenciada por su contexto, sin embargo, el aspecto más relevante es el factor humano, determina el funcionamiento de la misma a través de la cooperación entre los miembros de la organización.

Las organizaciones, al ser consideradas como un instrumento social que permite a un grupo de personas combinar esfuerzos para lograr objetivos, hacen alusión a que dependen de las actividades de las personas que colaboran en el funcionamiento de esta, es decir, las aportaciones de las personas que están dentro de la organización sirven para el cumplimiento del propósito de la misma, entendiendo así que:

El concepto inicial de cooperación conduce a la definición de organización como un "sistema de actividades o fuerzas conscientemente coordinadas de dos o más personas". Esencial para la supervivencia de la organización es la voluntad de cooperar, la capacidad de comunicarse, la existencia y aceptación del propósito. (Barnard, 1938, pág. 08)

Estableciendo así la importancia de las relaciones humanas para la conceptualización y el funcionamiento de una organización, ya que es el recurso humano el que se va a relacionar bajo aspectos culturales, normativos, legales, por mencionar algunos; dentro de la

organización, resaltando la importancia de la cooperación de los miembros de una organización para alcanzar un objetivo común, de tal manera que la organización se caracteriza por tener relaciones sociales sólidas con la finalidad de facilitar la realización de las metas y objetivos establecidos, de tal manera que algunos autores resaltan la importancia de la colaboración de las personas para alcanzar los resultados deseados.

Defino organizaciones como arreglos deliberados y coordinaciones conscientes de personas para lograr un objetivo común o un conjunto de objetivos. Las organizaciones tienen un propósito distinto y una estructura deliberada, y logran objetivos específicos a través del trabajo y el comportamiento de las personas. Una organización no es un grupo aleatorio de personas que se juntan por casualidad; más bien es una entidad establecida de manera consciente y formal que está diseñada para lograr ciertas metas que sus miembros no podrían alcanzar por sí mismos. (Miles, 2012, pág.21)

Sin embargo, no solo los recursos humanos son necesarios para el cumplimiento de objetivos, ya que las organizaciones requieren de recursos físicos y materiales para el adecuado desempeño de su recurso humano y el adecuado equilibrio de recursos se vuelve fundamental para el éxito de la organización.

La complejidad de una organización se determina en gran medida por su contexto y el factor humano; en palabras de Franklin (2009) “organización es la acción o efecto de organizar u organizarse, esto es, disposición, arreglo, orden; como parte del proceso administrativo es la etapa en la que se define la estructura organizacional” (pág.4); sin embargo, en este concepto están inmersos aspectos como los roles que tiene cada individuo dentro de la organización, las normas bajo las que se rigen estos individuos, así como la división de funciones necesaria para el cumplimiento de los objetivos.

En cierta medida, una organización será tan compleja como su contexto influya en ella, partiendo de la base de que toda organización busca sobrevivir a los cambios que se van dando en su contexto a lo largo del tiempo, adaptándose a los cambios internos y externos, es por ello que Reyes (2007) la define como “la estructuración técnica de las relaciones que deben darse entre las funciones, jerarquías y obligaciones individuales necesarias en un organismo social para su mayor eficiencia” (pág.28). Por lo tanto, las relaciones que se dan dentro de la organización tienen como finalidad contribuir a la eficiencia de la misma para el logro de objetivos.



En este sentido las organizaciones suponen interacciones entre individuos; estas interacciones se pueden dar tanto internas como externas con otras organizaciones, aspecto que puede influir en gran medida en la concepción del individuo respecto a la organización y así mismo influir en la estructura informal de la organización, es por ello que la comunicación dentro de la organización se vuelve elemental para generar compromiso y cooperación por parte de los individuos, ya que como lo refiere Barnard (1938) es importante que exista un adecuado sistema de comunicación para mantener la voluntad de los individuos y mantener el propósito de la organización, es aquí donde el liderazgo dentro de la organización se vuelve importante para dar calidad y moralidad a la formulación y cumplimiento del objetivo de la organización.

Por lo tanto, se requiere una adecuada comunicación que, de certeza dentro de la organización, esto para evitar situaciones de confusión que den paso a un ambiente de ambigüedad dentro de la unidad administrativa, afectando el funcionamiento de la misma.

## **1.2 La Ambigüedad en las organizaciones**

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, la palabra ambiguo/gua significa: “Que puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión” (RAE, 2021); por lo que de esta manera se puede dar una interpretación a la variación existente en las organizaciones para enfrentar situaciones e interpretar la realidad, así mismo:

La ambigüedad se refiere a la falta de claridad o de consistencia en la realidad, causalidad o intencionalidad. Las situaciones ambiguas son aquellas que no pueden codificarse exactamente dentro de categorías mutuamente exhaustivas y exclusivas. Las finalidades ambiguas son intenciones que no se pueden especificar claramente. (March, 1994, pág.04)

En este sentido, cobra importancia el establecimiento de metas y objetivos de la una organización, debido a que si estos no están adecuadamente definidos surgen aspectos que dan paso a la confusión en la operación de una organización, siendo así que “Las situaciones de elección en condiciones de ambigüedad en las metas son comunes en las organizaciones complejas”. (Cohen, et al. 1972, pág.01)

En tal sentido, una situación de ambigüedad surge cuando un tomador de decisiones no tiene confianza plena con respecto a una cosa, la cual puede surgir debido a la falta de información que, de mayor claridad, es decir, *ambigüedad*, hace referencia “a los aspectos de la toma de decisiones en los cuales los estados alternativos se encuentran vagamente definidos o en los cuales tienen múltiples significados e interpretaciones simultáneamente opuestas” (March, 1994, pág. 05).

La complejidad del proceso de toma de decisiones, surge principalmente por la interpretación de la realidad basada en diversos factores; en este sentido resulta sumamente difícil tener toda la información respecto a un problema al momento de determinar la acción para solucionarlo, siendo así que “en el proceso de toma de decisiones se mezcla una gran variedad de factores, por lo que, de hecho, se puede considerar como el espacio de convergencia de los distintos "dramas" del fenómeno organizacional” (Del Castillo, 2001, pág. 13).

Es importante considerar que cada tomador de decisiones tendrá una interpretación propia de la realidad, en otras palabras, la decisión será basada en la información que el tomador tenga, así como en su propio criterio y respondiendo en cierto grado a sus intereses; si esto lo llevamos en los diferentes tomadores de decisiones dentro de una organización, tendremos múltiples interpretaciones de la realidad, lo cual dará poca certeza y un amplio margen a la *ambigüedad*. Un aspecto importante a considerar dentro de la administración pública local, al no existir una burocracia profesionalizante que propicie el servicio civil de carrera, la toma de decisiones se basa principalmente en conocimientos empíricos de los funcionarios y servidores públicos, por lo que:

Los tomadores de decisiones sobreestiman la probabilidad de los sucesos que realmente han experimentado y subestiman la probabilidad de los que pudieron haber ocurrido, pero no lo hicieron. Por lo tanto, tienden a aprender demasiado del suceso preciso que ocurrió y aprenden poco de muchas cosas que pudieron haber pasado. Construyen teorías de la historia que vuelven necesarios, ciertos y obvios los resultados históricos observados, en lugar de imaginarse un gran escenario de posibles resultados (March, 1994, pág. 05).

En relación con lo anterior, entendemos que la toma de decisiones es producto de las negociaciones que se determinen entre los miembros de una organización, ya sea de manera

interna o considerando los actores externos, negociaciones que serán orientadas por la maximización de los beneficios de cada uno de los miembros.

A partir de ello se proponen referentes teóricos para explicar los procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones, las cuales de cierto modo están basadas en los planteamientos de racionalidad limitada; para propósito de esta investigación consideraremos dos propuestas teóricas; *Anarquías organizadas* y los *Sistemas flojamente acoplados*.

### **1.3 Las anarquías organizadas**

Una anarquía organizada es una organización sin claridad en la definición de sus metas y objetivos, así mismo en los procesos de toma de decisiones y de cierto modo en la definición de su estructura organizacional, en este aspecto las anarquías organizadas pueden definirse como:

organizaciones caracterizadas por preferencias problemáticas, tecnología poco clara y una participación fluida. [...] estas organizaciones pueden ser vistas, para algunos propósitos, como una colección de decisiones buscando problemas, asuntos y sentimientos buscando situaciones de decisión, en las cuales ellas puedan ser ventiladas, soluciones buscando asuntos para los cuales sean una respuesta, y hacedores de decisiones buscando trabajo (Cohen et al, 1972, pág. 01).

Las anarquías organizadas se caracterizan por tener tecnología con poca claridad y preferencias problemáticas, producto de la ausencia de claridad con respecto a fines y objetivos de la misma organización.

Otro aspecto por resaltar son los procesos de la organización, estos son interpretados de manera diferente por sus miembros, por lo que sus procedimientos funcionan a través de prueba y error, por lo que su aprendizaje surge a través de la experiencia. Con respecto a la participación fluida, existe una variación, debido a que el esfuerzo que dedican los miembros es variado, haciendo que los límites sean inciertos, ya que los cambios de elección se dan de manera caprichosa.

Dentro de las anarquías organizadas existen diversos grupos de poder donde la toma de decisiones se genera en procesos en los que diversos intereses existentes se sobreponen y contraponen, derivado de esto, dentro de las organizaciones existen cambios de *estados de*

*equilibrio a estados de desequilibrio* y viceversa, producto de la interacción de las distintas fuerzas existentes en cada unidad administrativa, donde los resultados de estas interacciones serán fruto de la negociación política entre estas fuerzas políticas existentes, por lo tanto, debemos entender que:

Toda formación social (partido político, sindicato, grupo de presión, etc.) adquiere la categoría de fuerza política cuando interpreta la realidad social desde una ideología política, la cual exige un modo concreto de organizar y ejercer el poder político de la comunidad en vista de la obtención de ciertas finalidades. (Verdú, 1958, pág.121)

Es decir, toda fuerza política tiene su interpretación con respecto a la organización y ejercicio del poder, por lo que de ello derivan visiones y/o propuestas con relación a las instituciones [formales e informales] bajo las que se rige la organización, un elemento importante a mencionar de las fuerzas políticas, es la *estructura social*, la cual funciona como base; dicha estructura se puede formar por distintas razones, ya que puede surgir por ser un grupo de personas afectadas de manera similar en la organización, también “porque consideran indispensable organizar y ejercer el poder político de una manera determinada para mantener intereses económicos concretos” (Verdú, 1958, pág.125).

En este sentido, dentro de la administración pública local existen fuerzas políticas como los sindicatos de trabajadores, así como las organizaciones vinculadas a los partidos políticos dentro del ayuntamiento y los grupos políticos dentro del partido político gobernante; donde cada una de estas fuerzas buscan incidir en la organización tratando de mantener o incrementar sus beneficios dentro del gobierno local y su injerencia en el diseño o cambio de la estructura del ayuntamiento en alguna oficina administrativa, como es la Secretaría de Planeación Municipal.

Es por ello la toma de decisiones es un aspecto relevante dentro de las anarquías organizadas, debido a que la estabilidad en la organización solo es momentánea, pues al existir negociaciones políticas dentro de la organización, surgen modificaciones o nuevas realidades; por lo que la actuación de los miembros de una organización en los procesos de toma de decisiones “responde más bien a sus capacidades de negociación y a su posible forma de interrelación en la coalición política” (Del Castillo, 2001, pág.18).

El hecho de que en una organización exista una anarquía organizada, abre pauta a una modificación constante dentro de la organización, la cual no necesariamente responde a criterios de formalidad o necesidad organizacional, sino a criterios establecidos por sus miembros, lo cual genera muy poca certeza debido a que sus procedimientos se pueden flexibilizar o volverse rígidos, dependiendo de los beneficios o intereses de los tomadores de decisiones, por lo que:

Una anarquía organizada se caracteriza porque no tiene definida claridad ni coherencia en qué es lo que pretende (ambigüedad en los objetivos), cómo se supone que lo logrará (tecnología indeterminada) y quién o quiénes son los responsables de tomar las decisiones (constante flujo de participantes en el proceso decisorio). (Del Castillo, 2001, pág. 17)

En relación con lo anterior, entendemos que la toma de decisiones es producto de las negociaciones que se determinen entre los miembros de una organización, ya sea de manera interna o externa, negociaciones que serán orientadas por la maximización de los beneficios de cada uno de los miembros.

Las negociaciones políticas son complejas y de suma importancia dentro de la organización, debido a que “es importante tomar en cuenta los procedimientos llevados a cabo por parte de quienes intervienen, los intereses en juego, el cálculo de los efectos de las decisiones y especialmente los límites de lo que pueden ceder” (Arrieta y Ramírez, 2016, pág.123).

Así mismo, es crucial considerar que debe existir interés por parte de las fuerzas políticas involucradas, ya que de lo contrario resulta imposible la conciliación de ideas dentro de la administración; por lo que la comunicación es muy importante para evitar situaciones conflictivas, puesto que “cuando existe un resultado con desventajas para alguno de los participantes de la negociación [...] se puede utilizar el recurso del escándalo mediático” (Reyes, 2012, pág. 05).

Por lo tanto, la negociación política se debe regir bajo aspectos institucionales, ya sea de manera formal dentro del cabildo o de manera informal, a través de ciertos códigos de conducta, de tal manera que estas no afecten de manera considerable el funcionamiento de la organización.

Si bien este concepto de *anarquías organizadas* surgió derivado del análisis de las organizaciones existentes en las universidades, podemos identificar sus características en otro tipo de organizaciones como es el ayuntamiento [específicamente en el cabildo], principalmente en las pertenecientes al sector público, producto de su naturaleza misma con respecto a su conformación, aspecto que puede derivar en una vinculación floja dentro de la organización, debido a la susceptibilidad de una unidad administrativa a constantes cambios.

#### **1.4 Sistemas flojamente acoplados**

El flojo acoplamiento hace referencia al nivel de vinculación existente entre los componentes y aspectos de una organización, es decir, la vinculación existente entre problemas, decisiones, soluciones, etc., presentes en una organización; así mismo se puede dar entre puestos o unidades dentro de la misma, lo cual en el sector público lo podemos medir u observar en las áreas o unidades descentralizadas, por lo que en este sentido:

la descentralización y la delegación generan una dinámica de largo plazo de diferenciación que acentúa el nivel organizacional de flojo acoplamiento: cada subunidad, de manera relativamente desconectada, puede recrear sus propios objetivos, información, clientes, creencias e identidades, distintos de otras subunidades”. (Solís y López, 2000, pág.39)

En este aspecto podemos entender que un sistema flojamente acoplado surge cuando se presentan pocos elementos en común entre dos o más áreas, es decir, que cobran mayor relevancia sus diferencias que sus semejanzas.

Así mismo, el acoplamiento flojo hace referencia a que cada unidad, área, puesto, entre otros, mantiene su propia identidad a pesar de trabajar en conjunto, pertenecer a la misma organización o estar dentro del mismo sistema, en este sentido Weick (1976) lo ejemplifica en una organización educativa, donde:

Así en el caso de una organización educacional, puede ser el caso que la oficina de consejería esté débilmente acoplada a la oficina del director. La imagen es que el director y el consejero están ligados de alguna manera, pero que cada uno retiene alguna identidad y separación y que su atadura puede ser circunscrita, infrecuente, débil en sus efectos mutuos, sin importancia y/o lenta en respuesta. (Weick, 1976, pág.3)

Por tal motivo, el flojo acoplamiento permite que cualquier actor dentro de una organización pueda ajustarse de acuerdo a los cambios ocurridos en su contexto, sin que este

ajuste influya directamente al resto de elementos de la organización, garantizando de cierto modo el funcionamiento de la misma; de tal manera que se considera a la organización como “un conjunto de relaciones flojamente acopladas que entablan los participantes y grupos de participantes en forma de negociaciones políticas” (Del Castillo, 2001, pág. 20).

Un concepto importante que se mantiene dentro de los sistemas flojamente acoplados es el de *coalición política*, ya que a partir de este se entiende a la organización como “un conjunto de relaciones flojamente acopladas que entablan los participantes y grupos de participantes en forma de negociaciones políticas” (Del Castillo, 2001, pág.21).

Por lo que, dentro de la organización, cualquier miembro puede ajustarse a los cambios de contexto sin que esto afecte al resto de la organización, incluso una ruptura dentro de un segmento de la coalición no necesariamente significa una ruptura total, por la naturaleza misma de la conformación de la coalición política, es decir, las negociaciones políticas contribuyen a la flexibilidad dentro de la organización, brindándole la capacidad de adaptarse a su contexto.

Por otro lado, se destaca que los sistemas flojamente acoplados son una herramienta analítica que busca entender desde las conexiones en una estructura organizacional, así como la manera en que se afrontan las modificaciones en las actividades de los miembros de una organización y su repercusión en el proceso de la toma de decisiones.

Cabe destacar que la propuesta de los sistemas flojamente acoplados del mismo modo sirve para entender la manera en como interactúa una organización con su contexto y la manera en que sus elementos se adaptan a las modificaciones de su entorno y a las condiciones internas de la organización.

### **1.5 Cambio institucional**

Cuando abordamos temas referentes a la organización, tenemos que considerar que estas se rigen bajo instituciones formales e informales, por lo que las instituciones son sumamente importantes para el comportamiento de la organización, ya que determinan la manera en que los miembros de una organización regulan la conducta, realizan actividades directivas, administrativas, de gestión, operativas, técnicas, toman decisiones, por mencionar algunas.

Otro aspecto a considerar es la división de una organización, porque una organización se puede subdividir en múltiples subunidades que realicen simultáneamente tareas muy distintas, por lo que, al no poder supervisar todos los procesos realizados por las distintas áreas de una organización, se van creando rutinas organizacionales, que ayudan a simplificar los procesos y la toma de decisiones de una organización, de este modo la atención de la organización se puede centrar en las subunidades que están teniendo un mal desempeño con respecto al cumplimiento de sus procesos.

Por lo tanto, para obtener un mejor rendimiento de las organizaciones, se busca la institucionalización de las mismas, la cual se puede dar gradualmente de acuerdo a la propia evolución de la organización o se puede ir generando a través de acciones que generen cambios con respecto al funcionamiento de la organización, los cuales pueden ser externos o internos de la organización, es por ello que la institucionalización puede entenderse como una manera de darle formalidad a una organización, así mismo:

A su vez la institucionalización indica el proceso para alcanzar cierto estado o propiedad de una institución. Es el proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza. (Moyado, 2013, pág. 29)

Así mismo, en las organizaciones se tienen que valorar los intereses de los miembros de la organización con respecto a los cambios institucionales, debido a que, dentro de la balanza para la toma de decisiones, consideran sus propios intereses, este aspecto se refleja más en el sector público, ya que según Perry et al (1993) “Si los juicios impulsados por consideraciones de mejora del servicio se interpretan como egoístas, los resultados indican que casi todos los gerentes actúan por motivos decididamente mixtos” (pág. 406). Por lo tanto, los miembros de una organización se adaptarán a los cambios de su entorno de acuerdo con la posición que ocupen dentro de la administración y al grado en el que se vean afectados sus intereses.

De igual forma, se considera el cambio institucional como el resultado de la interacción entre una institución y su medio ambiente, por lo que las diversas versiones del nuevo institucionalismo concuerdan en que:



(...) la fuente principal del cambio institucional es la relación entre institución y ambiente y que dicho cambio tiene lugar de manera muy gradual, es decir, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos, pero sin ponerse de acuerdo sobre la velocidad del cambio y el grado de influencia en él, de los factores externos". (Uriarte, 2013, pág. 57)

Los cambios institucionales en una organización no son necesariamente negativos para sus miembros, si bien estos cambios traen consigo modificaciones con respecto a los procesos e incluso pueden influir en la concepción de cultura organizacional, también pueden generar acciones en beneficio de la organización, incluso cuestiones que pueden ser benéficas para los miembros de la organización.

Por lo tanto, estas modificaciones traerán consigo una concepción distinta de la cultura organizacional, hecho que puede derivar en la adecuación de las rutinas, debido a que estas son generadas para satisfacer una demanda específica, las cuales con el tiempo se vuelven una forma aceptada de realizar tareas, lo cual se da gradualmente a lo largo del tiempo, ya que dependen de la experiencia para su consolidación, volviendo esto un proceso lento y complejo.

Sin embargo, estos cambios generalmente enfrentan resistencia por parte de los miembros de la organización, por el hecho de que una modificación producto del medio ambiente puede traer consigo falta de certeza, debido a que genera cambios en la manera de hacer y entender algunas tareas, de acuerdo con esto Argócs (1997) hace una descripción de lo que implica la resistencia al cambio, entendiéndose como negativa por parte de los miembros encargados de la organización, los cuales se niegan a ser influenciado o afectados por aquello que representa un cambio en las rutinas, prácticas, objetivos y normas establecidas en la organización.

## **Capítulo II Origen y trayectoria del área de planeación en el ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo**

### **2.1 Origen y trayectoria de la secretaría de planeación, estructura organizacional**

En este apartado se abordará la descripción de los cambios que ha tenido el área de planeación del 2012 al 2021, desde su creación hasta la actualidad, mostrando las modificaciones a la estructura orgánica y a las funciones realizadas por los distintos gobiernos en los que dicha área ha formado parte de la administración.

En el presente trabajo se elaboró utilizando una técnica de investigación documental que se basa en documentación referente a manuales de organización y de procedimientos, actas de cabildo, planes de trabajo, por mencionar algunos, a partir de los cuales se construye este proyecto terminal.

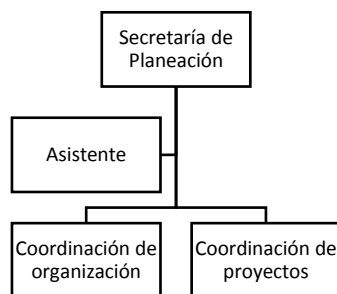
Para entender de mejor manera el funcionamiento de un área organizacional dentro de la administración pública municipal, se tiene que partir de los motivos que provocaron la creación de la misma, en este sentido, la Secretaría de *Planeación* fue creada con el objetivo de:

Conducir el proceso de Planeación para el Desarrollo del Municipio a través del seguimiento y revisión del Plan Municipal de Desarrollo, así como la propuesta de políticas y lineamientos, que permiten concretar los propósitos del Plan y programas de desarrollo. (Manual Organizacional de Tepeji del Río de Ocampo, 2013, pág. 128)

La creación del área fue un reflejo de la importancia que se le comenzaba a dar en el ámbito local a los temas concernientes a la organización interna de la administración, es decir, todas las funciones referentes a la elaboración, seguimiento y evaluación de manuales de organización y procedimientos, planes de trabajo, plan municipal de desarrollo, entre otras funciones, las atribuyeron a un área que bajo este esquema determinaría el rumbo de la administración.

El área de planeación fue creada en la administración municipal del 2012 al 2016 bajo el estatus de *Secretaría de Planeación*; su finalidad es contribuir a la organización de la administración municipal, en la siguiente ilustración se presenta el organigrama:

Ilustración 1: Organigrama de la Secretaría de Planeación del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo, en el estado de Hidalgo (2012 - 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de manuales de organización de Tepeji del Río de Ocampo.

Los puestos dentro del área de planeación se dividen en especializado y no especializado, debido a la naturaleza de sus funciones, las cuales estaban plasmadas en el *Manual de Organización del Gobierno de Tepeji del Río del 2013*.

Posteriormente, durante la administración municipal de 2016 al 2020 se realizaron modificaciones respecto a su estructura orgánica, debido a que en el Manual Organizacional 2016 – 2020 se asignó bajo su cargo a la *Dirección de Planeación y la Coordinación de Programas Federales*; cabe destacar que dichas áreas fueron creadas en el periodo de gobierno antes mencionado, bajo el argumento de ser áreas necesarias para la administración pública municipal; así mismo se dio paso a la creación de la *Dirección de Educación*, anexándola a la Secretaría de Planeación; esta se estableció bajo el siguiente argumento de acuerdo al acta de creación y exposición de motivos expuesta en la cuadragésima primera sesión ordinaria del H. Ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo:

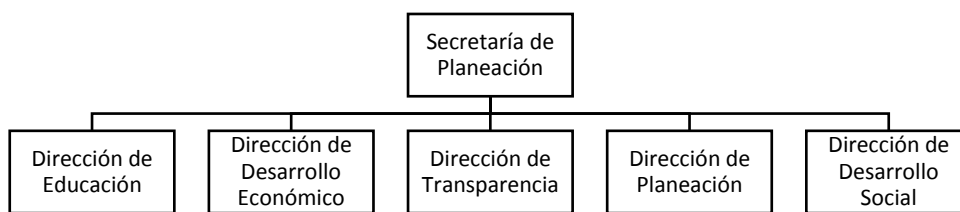
Una vez trabajado, estudiado y analizado en diversas mesas de trabajo, llegó a la conclusión de aprobar por seis votos a favor y dos en contra en mesa de trabajo, la creación de la Dirección de Educación, a fin de contribuir con el desarrollo educativo del municipio y busca mejores oportunidades y ofertas educativas para los niños jóvenes de nuestro municipio. (H. Ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo, 2018, pág. 08)

Por lo tanto, durante este periodo de gobierno, el ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo, ajusta la estructura organizacional de la Secretaría de Planeación; se conforma por cuatro direcciones [Desarrollo Económico, Educación, Planeación y Transparencia], sin embargo, dicha Secretaría contaba con cinco puestos enfocados a la planeación, tres

especializados y dos no especializados, entre los cuales se dividen las tareas del área especificadas en el Manual Organizacional del municipio, entre las que se encuentran dieciséis tareas especializadas y once tareas no especializadas; cabe mencionar que las tareas especializadas son las concernientes a los puestos especializados [Secretaría, Dirección y Coordinación] de la secretaria.

Todas las modificaciones señaladas anteriormente, quedaron reflejadas en la estructura del organigrama del área, el cual añadió tres puestos: dos especializados y uno no especializado, con respecto al organigrama del gobierno anterior. Ver Ilustración 2

Ilustración 2: Organigrama de la Secretaría de Planeación del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo, en el estado de Hidalgo (2016 - 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de manuales de organización de Tepeji del Río de Ocampo.

Durante la administración 2020 – 2024 se realizó una modificación con respecto al estatus, cambiando la unidad administrativa, dejándola únicamente como *Dirección de Planeación*, por lo que el área quedó subordinada a la *Secretaría General*, al igual que las direcciones que estaban subordinadas a la misma, esta modificación se dio bajo el siguiente argumento, expuesto en la primera sesión ordinaria del ayuntamiento municipal 2020- 2024:

El presidente explica que del mismo modo que en el punto anterior la intención es que la Secretaría de Planeación se convierta en una dirección bajo el mando de la Secretaría General Municipal, con la intención de reducir costos y eficiente los trabajos, lo expuesto por el presidente fue apoyado por algunos de los presentes por lo que se puso a consideración, resultando, aprobado por unanimidad. (H, Ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo, 2020, pág. 03)

## 2.2 Funciones de la secretaría de planeación

En un inicio, la secretaría de planeación, únicamente contaba con cuatro puestos: sus funciones eran diversas, debido a que abarcaban funciones de planeación, de organización y de coordinación con otras unidades administrativas. Empero, los cambios en las atribuciones del área se ven reflejados principalmente en las funciones del titular de esta. Ver tabla 1.

Tabla 1: Trayectoria de las funciones de la Secretaría de Planeación del 2012 al 2024 del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo, en el estado de Hidalgo.

2012 - 2016	2016 - 2020	2020 - 2024
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar y evaluar, con la participación de todas las áreas, el Plan Municipal de Desarrollo</li> <li>- Definir, instrumentar y conducir, las políticas y lineamientos sobre las cuales se orientará el Plan Municipal de Desarrollo</li> <li>- Establecer la coordinación entre el Plan Municipal de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo, así como con los Programas de Desarrollo Regionales, Metropolitanos, Sectoriales y Especiales que genere el Gobierno del Estado y con los de la Administración Pública</li> <li>- Coordinar las actividades del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, así como los comités equivalentes a nivel regional y Municipal</li> <li>- Establecer, en coordinación con las Secretarías y Direcciones de área, Acuerdos, Circulares, instructivos, Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios al Público, necesarios para el mejor funcionamiento de la Institución y el cumplimiento de los indicadores de la Agenda Desde lo Local.</li> <li>- Participación en el COPLADEM</li> <li>- Atención solicitud de compensación a PEMEX.</li> <li>- Coordinación apertura de módulo SARE.</li> <li>- Coordinación de Proyectos UTTT. Manejo integral de residuos sólidos, Manual de organización, actualización de inventario, Up grade del sitio WEB.</li> <li>- Evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar y evaluar, con la participación de todas las áreas, el Plan Municipal de Desarrollo</li> <li>- Definir, instrumentar y conducir, las políticas y lineamientos sobre las cuales se orientará el Plan Municipal de Desarrollo</li> <li>- Establecer la coordinación entre el Plan Municipal de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo, así como con los Programas de Desarrollo Regionales, Metropolitanos, Sectoriales y Especiales que genere el Gobierno del Estado y con los de la Administración Pública</li> <li>- Coordinar las actividades del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, así como los comités equivalentes a nivel regional y Municipal</li> <li>- Establecer, en coordinación con las Secretarías y Direcciones de área, Acuerdos, Circulares, instructivos, Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios al Público, necesarios para el mejor funcionamiento de la Institución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar y evaluar, con la participación de todas las áreas, el Plan Municipal de Desarrollo</li> <li>- Definir, instrumentar y conducir, las políticas y lineamientos sobre las cuales se orientará el Plan Municipal de Desarrollo</li> <li>- Establecer la coordinación entre el Plan Municipal de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo, así como con los Programas de Desarrollo Regionales, Metropolitanos, Sectoriales y Especiales que genere el Gobierno del Estado y con los de la Administración Pública</li> <li>- Coordinar las actividades del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, así como los comités equivalentes a nivel regional y Municipal</li> <li>- Establecer, en coordinación con las Secretarías y Direcciones de área, Acuerdos, Circulares, instructivos, Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios al Público, necesarios para el mejor funcionamiento de la Institución.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de manuales de organización de Tepeji del Río de Ocampo.

El principal cambio se da a nivel del titular del área de planeación municipal, uno de los ajustes es la modificación de un funcionario municipal de primer nivel jerárquico, con

injerencia en la toma de decisiones del ayuntamiento, aspecto que es susceptible a modificaciones producto de negociaciones políticas, a un servidor público con actividades administrativas.

El trabajo del titular del área de planeación es ajustado acorde a la racionalidad del gobernante en turno y a los acuerdos y negociaciones políticas, si bien existen modificaciones, la coordinación de planeación mantiene actividades requeridas para elaborar y dar cumplimiento al Plan Municipal de Desarrollo y ha modificado las funciones relacionadas con la toma de decisiones en la administración, reflejando la postura de cada gobierno con respecto a las atribuciones del titular del área. Ver tabla 1.

Por otro lado, cabe destacar el hecho de que en el periodo de gobierno 2016 – 2020 hubo modificaciones con respecto a sus funciones, de las cuales eliminaron las referentes a las áreas subordinadas a la Secretaría de Planeación, así mismo se quitaron algunas funciones al Secretario, las cuales se asignaron a la *Dirección de Planeación*. Ver tabla 2 en anexo 1.

En este mismo orden de ideas, se realizaron modificaciones en las funciones de los demás puestos de planeación, principalmente en aspectos relacionados a la injerencia de acciones con respecto a otras áreas de la administración pública municipal; esto se ve reflejado principalmente en la transición del periodo de gobierno del 2016 al 2020; por otro lado, en la administración del 2020 – 2024, no surgió ninguna modificación a las funciones de manera oficial durante el primer año de gobierno, en el 2021. Ver Tabla 3 en anexo 2.

Las unidades auxiliares presentaron cambios en sus atribuciones, ya que en la transición de gobierno 2016 al 2020 incrementó el número de funciones de las unidades auxiliares, las cuales se destacan por ir más allá de aspectos de atención y/o recepción, aspecto que resulta positivo, pues contribuye a la mejora del desempeño del área. Ver tabla 4 en anexo 3.

Desde su creación, el área de planeación ha sido sometida a diversas modificaciones, las cuales se han dado con los cambios de administración; un aspecto importante que se ha reformado, es el contenido y cantidad de las funciones del área, las cuales responden a la perspectiva que tiene cada gobierno sobre la planeación. Ver tabla 5.

Tabla 5: Número de funciones del área de planeación del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo, estado de Hidalgo (2021 – 2024)

Funciones	Secretaría		Dirección
	2012 - 2016	Periodo 2016 - 2020	2020 - 2024
	26	27	27

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Organizacional (2012 – 2016, 2016 - 2020).

Nota: La tabla muestra el número de funciones atribuidas al área de planeación en el manual organizacional, durante los distintos periodos de gobierno.

Así mismo, durante los tres periodos de gobierno de estudio se han realizado modificaciones con respecto a la estructura orgánica del área, principalmente aquellas subordinadas a la *Secretaría de Planeación*, hasta el periodo de gobierno 2020 – 2024, donde se eliminó el estatus de *Secretaría* para dejarla únicamente como *Dirección*.

Tabla 6: Número de áreas subordinadas de la secretaría de planeación del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo, estado de Hidalgo (2012 - 2020)

Áreas Subordinada	Secretaría de Planeación	
	2012 - 2016	Periodo 2016 - 2020
Direcciones	1	3
Coordinaciones	2	1

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Organizacional (2012 – 2016, 2016 - 2020).

Nota: La tabla muestra el número de áreas subordinadas a la Secretaría de Planeación, de acuerdo a la estructura orgánica del municipio de Tepeji del Río de Ocampo.

Entre estas modificaciones se incluyen los puestos existentes dentro del área, cuyo aumento o disminución responde a las necesidades de la misma; sin embargo, un aspecto significativo a mencionar es que se han dado variaciones producto de las modificaciones en los tres periodos de gobierno mencionado, es decir, no han permanecido los mismos puestos de un periodo de gobierno a otro. Ver tabla 7.

Tabla 7: Número de puestos del área de planeación del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo, estado de Hidalgo (2012 – 2024)

	<b>Periodo</b>		
	2012 - 2016	2016 - 2020	2020 - 2024
Personal	2	5	5

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Organizacional (2012 – 2016, 2016 - 2020).

Nota: La tabla muestra el número de puestos existentes en el área durante los distintos periodos de gobierno.

Toda organización es susceptible a modificaciones producto de los cambios internos y externos, estas transformaciones son guiadas principalmente por las variaciones en las negociaciones dentro de la organización, la cual sobrevive de acuerdo a su grado de adaptabilidad ante los nuevos contextos, aspecto que se refleja claramente en el área de planeación.



### Capítulo III Negociaciones políticas

El presente capítulo retomará el aspecto referente a los grupos de poder existentes en las organizaciones que se rigen bajo principios de anarquías organizadas, así como las negociaciones que surgen entre grupos de poder dentro de las organizaciones con respecto a la estructuración y manejo de la administración pública local.

Al respecto, se tomó en consideración la información recabada por medio de entrevistas a actores políticos importantes que han tenido participación directa o indirectamente con respecto al área de planeación durante los tres periodos de gobierno que se han considerado para el presente trabajo.

Las entrevistas se realizaron con la finalidad de obtener de primera mano información detallada referente a la negociación política requerida para la estructuración del gobierno local; los entrevistados serán identificados como *funcionario público 1*, *exfuncionario público* y *funcionario público 2*. Ver tabla 8.

Tabla 8. Descripción de los actores con participación en el área de planeación durante los tres periodos de gobierno en los que ha estado en funciones.

Entrevistado	Descripción
<b>Funcionario Público 1</b>	Con puesto de primer nivel durante la administración 2012 – 2016 y 2020 – 2024, así mismo tuvo injerencia en la creación del área de planeación durante la administración 2012 – 2016.
<b>Ex Funcionario Público</b>	Adscrito al área de planeación durante la administración 2016 - 2020
<b>Funcionario Público 2</b>	Adscrito al área de planeación durante la administración 2020 - 2024

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas a los funcionarios.

Como ya se mencionó en capítulos anteriores, las fuerzas políticas existentes dentro de la organización afectan el funcionamiento de la misma, principalmente porque en el ámbito municipal la administración pública responde a un funcionamiento basado en la lealtad política personal, bajo un sistema de botín que “le otorga al vencedor de las elecciones el derecho a nombrar todos los cargos de designación en razón de la confianza política otorgada en las urnas” (Merino, 2006, p.04).

Desde su creación, el área de planeación se vio afectada por el enfoque que se le daba, debido a que existía desconocimiento de su primer titular con respecto al objetivo primordial del área, ya que en un principio se buscaba que fuera una unidad administrativa encargada de la cuestión organizacional de la administración y su función se vio desvirtuada por el titular, porque “[...] a nivel estado estaba también una secretaría de planeación [...] de cuestiones de movilidad y planeación en cuanto a que obras iban a realizar; entonces obviamente acá (en el municipio de Tepeji del Río de Ocampo) empezaron a darle un sentido diferente” (Entrevista con funcionario público 1, Anexo 4, Entrevista 1, líneas 9 - 11), realizando funciones totalmente ajenas a las establecidas en el manual organizacional de la administración 2012 – 2016.

Un aspecto relevante que contribuye a los cambios en las funciones del área es la negociación política que existía en ese gobierno, ya que esto influye en la orientación de la unidad administrativa, producto de la visión del titular en turno, así como la relación política que tenga con el ejecutivo municipal, un claro ejemplo, es durante el periodo de gobierno de 2016 al 2020, donde de manera informal, “[...] al área se le atribuían funciones referentes a la contraloría, [...]; y en una ocasión se le atribuyeron funciones respecto a obra pública, simple y sencillamente porque el presidente y personas de su grupo consideraban que así tenía que ser” (Entrevista con exfuncionario público, Anexo 5, Entrevista 2, líneas 3 - 6).

En este sentido, el funcionamiento de la unidad administrativa se ha visto afectado por los intereses políticos existentes durante cada gobierno, ya que existe una especie de competencia por ver quien sobresale más en la administración, en este caso, durante el periodo de gobierno del 2016 – 2020 surgió esta problemática;

[...] principalmente porque al existir grupos políticos distintos dentro de la administración, difícilmente se podía tener una comunicación y colaboración eficiente, además de que había ciertos códigos o reglas no escritas que te limitaban a trabajar para evitar conflictos dentro de la misma administración, ya que algunos funcionarios sentían que perdían fuerza política dentro de la administración e incluso había casos donde el propio presidente le llamaba la atención a los funcionarios que no eran de su equipo para cuestionarlos con respecto a sus funciones y verificar que no quieran sobresalir con respecto a los miembros de su grupo. (Entrevista con exfuncionario público, Anexo 5, Entrevista 2, líneas 17 - 22)

Esta situación se muestra como un claro ejemplo de cómo la articulación de las fuerzas políticas dentro del municipio de Tepeji del Río de Ocampo afecta el funcionamiento de las unidades administrativas, las cuales se ven afectadas principalmente por las acciones que el titular decida, las cuales pueden ser consideradas de manera individual o respondiendo a los intereses de un grupo, ya que, “detrás de cada carrera política individual existen unas plataformas sociales de lanzamiento, en contra de los viejos mitos del hombre que se hace a sí mismo” (De Vega, 2004, pág. 200).

En este mismo orden de ideas, durante el periodo de gobierno 2020 – 2024; las modificaciones se han dado producto de negociaciones políticas y conflictos de interés entre los grupos que están en la administración, ya que de cierto modo los grupos fijaron “su mirada en el gobierno para terminar convirtiéndose en centros de reclutamiento de cargos públicos” (De Vega, 2004, pág. 206); sin embargo, dichos cambios se han argumentado en las sesiones de cabildo bajo criterios de ahorro económico para el municipio.

Así mismo, producto de estas negociaciones se hicieron modificaciones con respecto al nivel jerárquico de otras áreas, ya que, “[...] bajaron tres áreas: desarrollo urbano, contraloría y planeación; después hacen una adecuación y dicen que van a subir de dirección a secretaría a desarrollo urbano, porque no roba nada y había que premiarla” (Entrevista con funcionario público 1, Anexo 4, Entrevista 1, líneas 55 - 56).

Por lo tanto, las negociaciones son consideradas como la principal razón por la que el área de planeación haya sufrido cambios desde su creación, ya que esto permite que se desvirtúen sus funciones, en este sentido, durante el gobierno 2016 – 2020 “[...] el primer titular no conocía las funciones del área y se metía en cuestiones de transparencia, de gestión de apoyos referentes a obra pública, en temas de vinculación de ciudadanos con las empresas para bolsa de trabajo, etc.” (Entrevista con exfuncionario público, Anexo 5, Entrevista 2, líneas 28 - 30), aspecto que se dio en un principio por un aparente desconocimiento del área y por el respaldo obtenido por el ejecutivo municipal.

Sin embargo, estas situaciones marcadas por el conflicto permiten generar escenarios encaminados a nuevas oportunidades de negociación para los grupos inmersos en la organización, en este aspecto, refiere Román (2013) “la negociación y la mediación política adoptan sus mejores galas en escenarios más convulsos” (pág. 10). Por tal motivo, se da paso

a reestructuraciones durante el periodo de gobierno en turno, ya que como hace mención el *funcionario público 1* durante la entrevista, la reestructuración se ve ajustada por acuerdos entre las coaliciones políticas, ya sea a favor o en contra de la injerencia de las áreas.

Por tal motivo, cuando se comienza a estructurar un gobierno municipal surgen negociaciones políticas que quedan marcadas durante el funcionamiento de la administración, en este sentido, en las entrevistas recabadas para el presente trabajo, los actores detectan grupos políticos dentro de las administraciones 2016 – 2020 y 2020 – 2024, así como las disputas dentro de la administración producto de conflictos entre coaliciones políticas que buscan beneficios propios a través del aparato gubernamental municipal, aspecto que se ve reflejado en la estructuración y desempeño de la administración 2020 - 2024, ya que:

[...] en algunas actividades no incluyen a algunos directores de área porque son de otro partido, [...] debería ser al contrario, porque si no es en detrimento del proyecto, porque obviamente el rendimiento en el trabajo va a ser menor, ahora en cuestión política, tampoco se comparten responsabilidades [...] y si por ejemplo yo soy quien dirige, eso es en detrimento de mi proyecto y mis resultados, porque por ejemplo, tú estás en mi equipo, yo te invite a trabajar y desde el principio ambos sabemos que somos de diferentes partidos, pero aceptaste venir a trabajar, entonces ya tienes un compromiso conmigo y yo debería de utilizarlo para que tú me des resultados porque ya se es gobierno. (Entrevista con funcionario público 1, Anexo 4, Entrevista 1, líneas 38 - 44)

Sin embargo, dentro de las negociaciones entre estos grupos, se tiene que considerar el proceso previo a gobernar, ya que:

El hecho de que los partidos hagan compromisos con su electorado, así como tener temas prioritarios y demandas que atender nos permite saber qué temas se discuten y las cuestiones que se acuerdan, aunque ciertamente no tengamos la certeza cómo fue exactamente la negociación. (Arrieta y Ramírez, 2016, pág. 126)

En este sentido, la estructuración del aparato administrativo se ve influenciada por temas que resulten prioritarios para los grupos inmiscuidos en la negociación, de la cual dependerá la colocación de funcionarios públicos, el respaldo de sus funciones y obviamente el apoyo a su trabajo dentro del gobierno local, aspecto que se ve reflejado en la administración 2020 -2024 donde estas cuestiones afectan el funcionamiento de las unidades

administrativas, donde, “[...] la responsabilidad es dar resultado a las problemáticas que te plantee la ciudadanía y cuando no tienes la respuesta de la parte operativa y de algunos funcionarios de la administración, pues en particular eso te limita para dar respuesta [...]” (Entrevista con funcionario público 1, Anexo 4, Entrevista 1, líneas 46 - 48).

Dichos aspectos referentes a la estructuración del aparato administrativo basado en negociaciones entre grupos políticos dentro del gobierno local, también fueron identificados durante la administración 2016 – 2020, donde los intereses políticos afectaron el funcionamiento de distintas unidades administrativas, entre ellas el área de planeación.

[...] esa era la principal problemática, ya que, había dos grupos claramente identificados, el del presidente municipal y el del secretario general, sin embargo, las áreas cuyos titulares pertenecían al grupo del presidente eran las que menos cumplían respecto a sus funciones y obviamente no acataban requerimientos o sugerencias para mejorar el desempeño por la protección que tenían por parte del presidente y esto afectaba el funcionamiento no solo del área de planeación, sino de toda la administración. (Entrevista con exfuncionario público, Anexo 5, Entrevista 2, líneas 11 - 15)

Este semblante demuestra la injerencia que tienen las negociaciones dentro de la administración pública local, principalmente en el desempeño de las unidades administrativas, ya que dicha negociación que surge durante la estructuración del aparato administrativo no solo determina la colocación de integrantes de grupos políticos, sino que las negociaciones, directa e indirectamente determinan el funcionamiento del gobierno municipal.

En este sentido la administración 2020 – 2024 del mismo modo que el gobierno antecesor (perteneciente a un partido político diferente) demuestra negociaciones políticas en la integración del aparato administrativo que afectan el funcionamiento del gobierno municipal, ya que desde la perspectiva de uno de sus funcionarios públicos “[...] desafortunadamente para el municipio, hay algunos funcionarios que fueron nombrados por intereses políticos, por compromisos políticos, que no tienen el perfil para poder desarrollar la misma tarea que se les encomendó, eso limita mucho el cumplimiento de metas y objetivos [...]” (Entrevista con funcionario público 2, Anexo 6, Entrevista 3, líneas 10 – 12).

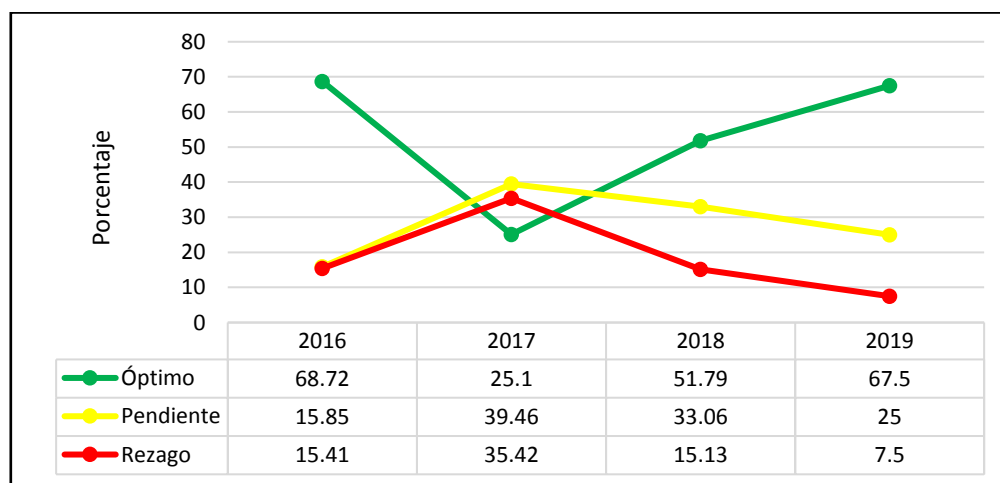
Esto deja claro que a nivel municipal se vuelve complicado mantener una carrera administrativa que contribuya a la mejora de la propia administración local, principalmente porque el acceso a la administración pública surge a partir de negociaciones políticas que responden principalmente a aspectos de lealtad política.

El resultado de los cambios que traen consigo las negociaciones políticas durante la integración de cada nuevo gobierno se ve reflejado en la falta de capacitación del personal entrante, situación que se puede observar en los resultados de las evaluaciones que realiza el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) a través del programa *Guía Consultiva para el Desempeño Municipal*, anteriormente llamado *Agenda para el Desarrollo Municipal*, el cual, a través de indicadores, busca medir el desempeño que tiene cada una de las unidades administrativas que integran la administración municipal.

Lo importante a señalar en esto es que el municipio de Tepeji del Río de Ocampo ha obtenido resultados negativos en las últimas evaluaciones y el más significativo se ve reflejado en el cambio de administración, donde habitualmente se da un cambio estructural del personal debido a cuestiones de negociación política.

Figura 1.

*Evaluación de indicadores de Tepeji del Río de Ocampo 2016 - 2019*



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las evaluaciones de INDEMUN.

Esta situación también es entendida dentro de la administración pública 2020 – 2024, donde el *funcionario público 2*, interpreta que la deficiencia de los resultados del gobierno son producto de las negociaciones políticas y la posterior estructuración del gobierno municipal basada en estas.

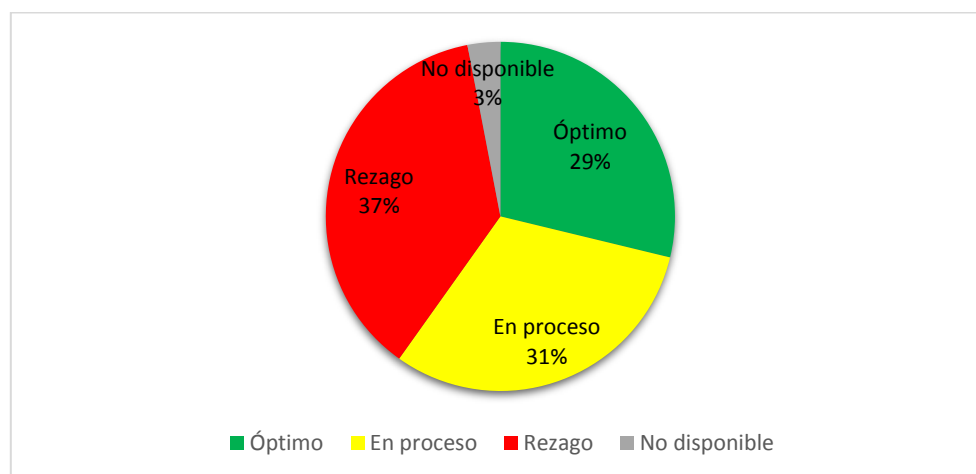
[...] se recurre a acomodar a los amigos, se recurre a acomodar a gente sin experiencia en cada una de las áreas, sin importar el resultado, simplemente importando la figura como ejecutivo municipal.

Seguramente bajo este esquema de poner a los amigos, a los cuates, a los compromisos que se tienen con los diferentes grupos para poder llegar a la presidencia, nos traerá limitados en decir: no hagas esa reunión, no exhibas a fulano que no está trabajando, entonces la evaluación que propiamente hace planeación se quedaría nula. Hoy GDM [Guía Consultiva para el Desempeño Municipal] está más rezagada que la administración pasada por el incumplimiento de estos funcionarios poco éticos, porque puedes no tener el perfil, pero sí la ética y la responsabilidad para aprenderlo. (Entrevista con funcionario público 2, Anexo 6, Entrevista 3, líneas 42 – 49)

La situación mencionada por el *funcionario público 2* se ve reflejada en los resultados obtenidos en la evaluación 2021 [primer año de administración del gobierno local]. Ver figura 2.

Figura 2.

*Evaluación de indicadores de Tepeji del Río de Ocampo 2021*



Fuente: Elaboración a partir de los resultados de las evaluaciones de INDEMUN.

En la evaluación 2021 a la que refiere el *funcionario público 2* se muestra una clara disminución con relación al cumplimiento de indicadores de desempeño, esto con respecto a años anteriores, así mismo el porcentaje de cumplimiento es similar al obtenido por la administración 2016 – 2020 durante la evaluación de su primer año de gobierno [2017]. Ver figura 1.

En este sentido se puede apreciar la influencia que tiene la negociación política con respecto al desempeño del gobierno local, considerando primeramente que la reestructuración se basa en principios de lealtad política más que en función de perfiles y capacidades; se vuelve hasta cierto punto normal que la administración municipal tenga deficiencias durante su primer año de gobierno, debido al proceso de adaptación, situación que afecta directa e indirectamente a todas las unidades administrativas del municipio.

Dicha situación se ha vuelto un factor fundamental en los cambios que ha presentado el área de planeación desde su creación hasta la actual administración [2020 – 2024], donde las negociaciones políticas han determinado desde el nivel jerárquico de dicha unidad administrativa, hasta las atribuciones del área, principalmente porque estos dos aspectos determinan el nivel de injerencia político y administrativo en la toma de decisiones del titular de planeación; por lo que el funcionamiento del área en las diferentes administraciones ha sido determinado en cierta medida por negociaciones que responden a intereses políticos, más que a contribuir al adecuado funcionamiento de la administración local.



## Capítulo IV Conclusión

Como se abordó anteriormente, la unidad administrativa de planeación ha sufrido modificaciones constantes en sus atribuciones y en su nivel jerárquico dentro de la administración, aspecto que influencia directamente el grado de participación en la toma de decisiones dentro de la organización, modificaciones que han surgido durante cada proceso de cambio de administración; situación que de acuerdo a los *funcionarios públicos* entrevistados deriva principalmente de las negociaciones políticas que surgen durante la integración de la administración local.

En un principio el área de planeación fue creada desde una perspectiva de enfoque organizacional para la administración del municipio, con la finalidad de que se tuviera el control administrativo del mismo a través de esta unidad administrativa; sin embargo, como lo menciona el *funcionario público 1*, este enfoque fue distorsionado por el titular del área, el cual aplicó su criterio con respecto a las atribuciones de la unidad a su cargo, demostrando así que desde la creación de esta unidad administrativa, esta se vio afectada por aspectos propios de las anarquías organizadas, principalmente en el aspecto de la poca claridad con respecto a los objetivos de la organización.

Así mismo, desde el comienzo de la unidad administrativa de planeación, prevalecieron los aspectos normativos informales, es decir, los criterios propios del recurso humano del área por sobre las atribuciones establecidas en los manuales de organización y procedimientos de planeación, sin embargo, es importante resaltar que a pesar de ello, dicha unidad administrativa siguió funcionando a pesar de no estar enfocada a las atribuciones conferidas en los manuales, demostrando con ello características propias de los sistemas flojamente acoplados, las cuales la han llevado a perdurar en funcionamiento hasta la actual administración [2020 – 2024].

Estos aspectos muestran una visión más clara con respecto a la conformación y funcionamiento de una unidad administrativa dentro de la administración municipal de Tepeji del Río de Ocampo, así como la manera en que se toman decisiones con respecto a los cambios dentro de una unidad administrativa y las consecuencias que estos tienen en el funcionamiento del área y su injerencia en la toma de decisiones.

El área de planeación fue abordada en el presente proyecto terminal, principalmente para comprender de mejor manera las modificaciones realizadas a dicha unidad administrativa a lo largo de la trayectoria de la misma, así como el trasfondo de dichos cambios y las repercusiones de estos sobre la participación del área en la toma de decisiones del gobierno municipal.

Un aspecto relevante a resaltar es la importancia que tienen las negociaciones políticas con respecto a la integración y el funcionamiento de la administración pública local, al respecto los *servidores públicos* que fueron entrevistados para el presente proyecto terminal, refieren desde su experiencia la manera en que las negociaciones generan modificaciones en la administración, las cuales se concretan normativamente a través del cabildo; así como la manera en que estas negociaciones contribuyen de cierto modo al funcionamiento de las unidades administrativas, producto de la designación de funcionarios públicos basándose en cuestiones de lealtad política más que en capacidades para ostentar un cargo público.

En este sentido, la unidad administrativa de planeación ha continuado funcionando gracias a su flojo acoplamiento tanto con el resto de unidades administrativas como de manera interna con respecto a sus puestos y las funciones de los mismos, lo cual le ha permitido ajustarse a los cambios en su contexto externo e interno, permitiendo así la sobrevivencia de la organización durante cada periodo de gobierno.

Cabe destacar que los testimonios brindados por los *funcionarios públicos* que han tenido participación en el área de planeación contribuyen a la visión de un panorama más amplio con respecto a los cambios y funcionamiento de dicha unidad, principalmente porque son testimonios producto de un conocimiento empírico por parte de los funcionarios entrevistados, así como la postura que estos han tenido con respecto a las negociaciones y posterior funcionamiento del área, producto del cabildeo entre los grupos de poder dentro de cada administración.

Un aspecto relevante a resaltar sobre las modificaciones en la administración municipal es el cambio de nivel jerárquico de la unidad de planeación en la administración 2020 - 2024, el cual afecta directamente a otras áreas, que quedan subordinadas a la secretaria general del municipio; aspecto que de acuerdo a los *funcionarios públicos* se ha dado por

cuestiones de injerencia en la toma de decisiones, dotando así de mayor control sobre las áreas al secretario general municipal, aspecto que en la administración 2016 – 2020 respondía a una disputa interna por el control de la administración entre el secretario municipal y el presidente; como ya se refirió con anterioridad, la existencia de grupos de poder dentro del gobierno local derivó en modificaciones administrativas enfocadas a fortalecer la presencia de cada uno de los grupos, aspecto que afectaba el funcionamiento no solo de la unidad administrativa de planeación, sino de toda la estructura orgánica.

Lo anterior, demuestra como las modificaciones son resultado de una cuestión política que afectaba directamente el funcionamiento de la administración, para ello en la administración 2016 – 2020 la Secretaría General Municipal tenía bajo su cargo a 15 unidades administrativas de distinto nivel jerárquico [Direcciones, Coordinaciones y Jefaturas], pero que de acuerdo a sus organigramas y manuales de organización, estaban subordinadas directamente al Secretario Municipal, dotándolo así del control administrativo directo del 40% de la administración esto de acuerdo a las 37 unidades administrativas que formaban parte del gobierno local. Ver ilustración 3 en anexo 7.

Sin embargo, en la administración 2020 – 2024 se realizaron modificaciones a la administración que resultaron en un incremento de unidades administrativas bajo el mando de la Secretaría General Municipal, en la cual quedaron 19 áreas bajo su cargo, demostrando así el flojo acoplamiento existente dentro la administración pública local con respecto a la reestructuración de la organización ante los cambios en el contexto del gobierno municipal. Ver ilustración 4 en anexo 8.

Sin embargo, este ensanchamiento de la Secretaría General Municipal, no necesariamente trae consigo efectos positivos dentro de la administración, ya que se requiere de una mayor coordinación y comunicación para el manejo de las áreas; al respecto de esta situación, el *funcionario público 2* refiere:

la secretaría general es como el arbolito de navidad, tiene como cuarenta esferas y no sabe ni hacia donde caminar, sumado, dicho sea de parte en el caso de esta administración [...] el actual responsable del área de la secretaría general no tiene perfil para desarrollar su tarea y los resultados son evidentes, no hay en este momento

[...] control ni político, ni social, ni económico del municipio, ni interno, ni externo.  
(Entrevista con funcionario público 2, Anexo 6, Entrevista 3, líneas 28 - 31)

Lo anterior resume los aspectos de integración de la administración pública municipal, donde las negociaciones políticas determinan al recurso humano que integrará las unidades administrativas; así mismo la manera en que los aspectos políticos afectan el funcionamiento del gobierno local, el cual, como se ha referido con anterioridad, se integra basándose en aspectos de estabilidad política más que en cuestiones de hacer eficiente la administración.

Sin embargo, la conformación estructural de la Secretaría General Municipal responde más a principios de control, ya que los titulares de las unidades administrativas que fueron descendidas jerárquicamente y asignadas a dicha secretaría son miembros de grupos políticos distintos al grupo del presidente municipal, por lo que esto responde a un sentido de centralización de la toma de decisiones en el gobierno local, enfocadas en la figura del secretario general, el cual cabe destacar que mantiene una relación muy cercana con el presidente municipal, por lo tanto, dentro del gobierno municipal representa una figura de lealtad política hacia el ejecutivo municipal, siendo así que la centralización de unidades administrativas se entiende como una búsqueda de control político dentro de la administración.

En el caso de la administración 2016 – 2020, la estructura de la Secretaría General Municipal era resultado de un conflicto político interno entre el ejecutivo municipal y el secretario general, por lo que más que una especie de centralización, era una manera de balancear la toma de decisiones a través de la fortaleza política que generaba tener ciertas unidades administrativas bajo su mando.

Por lo tanto, a pesar de que en los últimos dos gobiernos [2016 – 2020 y 2020 – 2024] la Secretaría General Municipal, tiene una cantidad considerable de unidades administrativas bajo su cargo, el sentido de esta estructuración responde a fines distintos; por un lado, se tiene una búsqueda de incrementar la fuerza política interna del titular, derivado de un conflicto interno y por otro se busca centralizar para controlar a través de la Secretaría General Municipal, manteniendo un control político en favor del presidente municipal.

Este aspecto es una muestra de cómo las anarquías organizadas están presentes dentro de la administración pública municipal de Tepeji del Río de Ocampo y la manera en que a través de estas se determina la estructuración y comportamiento de la administración; así mismo los sistemas flojamente acoplados se vuelven un elemento importante en la administración, debido a que gracias al flojo acoplamiento las unidades administrativas sobreviven a los cambios de gobierno, sin importar las modificaciones en su estructura, jerarquía, atribuciones y recurso humano; volviéndose así las anarquías organizadas y el flojo acoplamiento, elementos fundamentales para el funcionamiento del gobierno local.

Es así que en el ámbito municipal estos elementos han permitido el funcionamiento de la administración pública, los cuales han surgido como una respuesta ante la manera en que se integra el gobierno local, principalmente durante los periodos de cambio de gobierno, donde se busca establecer estabilidad política a través del pago favores acumulados durante el proceso de campaña; siendo así que el gobierno al integrarse administrativamente por principios de “botín” se da pauta a situaciones de deficiencia en su funcionamiento administrativo, como se mostró anteriormente en los resultados de las evaluaciones al gobierno local, por lo que como respuesta de la organización ante los cambios del contexto interno y externo, surgen los aspectos relativos a las anarquías organizadas y los sistemas flojamente acoplados, ya que a partir de ellos se brinda relativa estabilidad y funcionamiento de la organización.

La estructuración y funcionamiento de la administración municipal de Tepeji del Río de Ocampo es una respuesta de la organización a los cambios de contexto y en el caso de la unidad administrativa de planeación, sus modificaciones son una manera de sobrevivir dentro de la organización ante la constante inestabilidad de su contexto, adaptándose y tratando de ser funcional para la organización, cuya funcionalidad como se ha mostrado anteriormente, dependerá de la visión de quienes encabezan el gobierno en turno.

En este sentido, el recurso humano del gobierno municipal es el factor que determina las modificaciones, principalmente porque es a través de la negociación política que se definen a quienes encabezan las distintas unidades administrativas del municipio, así como su nivel de injerencia en la toma de decisiones, aspecto que estará directamente relacionado con las atribuciones de cada área.

A través de este proyecto terminal se ha identificado que el recurso humano no se adapta a las normas y estructura administrativa de la unidad de planeación como tal, sino más bien a través de negociaciones políticas e intereses personales, la unidad administrativa de planeación se adapta al recurso humano que la integre, garantizando así su supervivencia, situación que no es exclusiva de dicha unidad, ya que como se ha mencionado con anterioridad, esto es un aspecto que se ve reflejado en gran parte de la administración de Tepeji del Río de Ocampo.

Este tipo de situaciones ocurridas dentro de la administración pública del municipio, recuerda un poco a la visión y conformación de la administración municipal en la época de la Nueva España, donde dicha conformación:

se realiza conforme a las necesidades de la administración virreinal y no se desarrolla a partir de la lógica de los intereses colectivos de las poblaciones nativas, que presuntamente deberían ser el elemento sociológico inicial y fundamental para la formación de los municipios en el Nuevo Mundo. (Moreno, 2001, pág. 48)

En este sentido, en la actualidad la conformación de la administración municipal se desarrolla a partir de intereses particulares de los grupos de poder ganadores de la elección, esto por encima de las necesidades reales de la población del municipio, reflejando a través de la medición de resultados de la administración, las problemáticas surgidas en el gobierno local producto de esta lógica de integración administrativa.

## Anexos

### Anexo 1

Tabla 2: Trayectoria de las funciones de la Dirección de Planeación del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo en el estado de Hidalgo (2012 – 2024)

2012 - 2016	2016 - 2020	2020 - 2024
No contaba con esa dirección en este periodo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en el COPLADEM.</li> <li>- Evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.</li> <li>- Coordinar junto con los Secretarios Municipales y Directores de área las actividades de revisión y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo.</li> <li>- Coordinar y dar seguimiento del Manual de Organización, Organigrama, Manual de procedimientos, etc.</li> <li>- Coordinación de trabajos de la Agenda para el Desarrollo Municipal; cumplimiento de parámetros y evidencias solicitadas para la auditoría del Estado.</li> <li>- Velar por una elaboración conjunta/compartida de objetivos y actividades encaminadas a las estrategias municipales.</li> <li>- Convocar y coordinar reuniones de trabajo relacionadas con el desempeño y desarrollo de actividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en el COPLADEM.</li> <li>- Evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.</li> <li>- Coordinar junto con los Secretarios Municipales y Directores de área las actividades de revisión y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo.</li> <li>- Coordinar y dar seguimiento del Manual de Organización, Organigrama, Manual de procedimientos, etc.</li> <li>- Coordinación de trabajos de la Agenda para el Desarrollo Municipal; cumplimiento de parámetros y evidencias solicitadas para la auditoría del Estado.</li> <li>- Velar por una elaboración conjunta/compartida de objetivos y actividades encaminadas a las estrategias municipales.</li> <li>- Convocar y coordinar reuniones de trabajo relacionadas con el desempeño y desarrollo de actividades.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Manuales de Organización de Tepeji del Río de Ocampo del 2012 al 2024

### Anexo 2

Tabla 3: Trayectoria de las funciones de la Coordinación de Planeación del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo en el estado de Hidalgo (2012 – 2024)

2012 - 2016	2016 - 2020	2020 - 2024
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar Junto con los secretarios municipales y directores del área las actividades de revisión y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo.</li> <li>- Coordinar y dar seguimiento del Manual de Organización, Organigrama, Manual de procedimientos, etc.</li> <li>- Coordinación de trabajos de Agenda desde lo Local. Cumplimiento de parámetros y evidencias solicitadas por la auditoría del Estado.</li> <li>- Coordinar junto con los secretarios municipales de áreas el seguimiento y cumplimiento de las peticiones solicitadas en audiencia comunitaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientar y canalizar a los titulares para cualquier trámite dentro de los programas de carácter federal que se manejan en esta área.</li> <li>- Apoyar al personal de la Coordinación Estatal de cada Programa en acciones de convocatoria y logística.</li> <li>- Apoyar en la identificación e información de localidades, titulares y colonias para los diversos procesos que requiera la Coordinación Estatal de los Programas.</li> <li>- Gestionar las mejores condiciones para otorgar una adecuada atención a los titulares de los programas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientar y canalizar a los titulares para cualquier trámite dentro de los programas de carácter federal que se manejan en esta área.</li> <li>- Apoyar al personal de la Coordinación Estatal de cada Programa en acciones de convocatoria y logística.</li> <li>- Apoyar en la identificación e información de localidades, titulares y colonias para los diversos procesos que requiera la Coordinación Estatal de los Programas.</li> <li>- Gestionar las mejores condiciones para otorgar una adecuada atención a los titulares de los programas.</li> </ul>

- Velar por una elaboración conjunta/compartida de objetivos y actividades encaminadas a las estrategias municipales.
- Convocar y coordinar reuniones de trabajo relacionadas con el desempeño y desarrollo de actividades.

Fuente: elaboración propia a partir de Manuales de Organización de Tepeji del Río de Ocampo del 2012 al 2024

### Anexo 3

Tabla 4: Trayectoria de las funciones de la Unidad Auxiliar de Planeación del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo en el estado de Hidalgo (2012 – 2024)

2012 - 2016	2016 - 2020	2020 - 2024
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recibe las actividades diarias del director del área y hace el vaciado en el calendario electrónico.</li> <li>- Da atención a las llamadas de la oficina.</li> <li>- Recibe la correspondencia y la turna al director de área para su revisión y firma de lo que se requiera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atender llamadas telefónicas y correspondencia.</li> <li>- Recibe la correspondencia y la turna al director de área para su revisión y firma de lo que se requiera.</li> <li>- Elaborar reportes mensuales del área de tesorería.</li> <li>- Solicitar y comprobar viáticos de las comisiones del Secretario de Planeación y del Director de la Unidad de Transparencia.</li> <li>- Recepcionar, emitir y archivar oficios referentes al área.</li> <li>- Atender el teléfono.</li> <li>- Solicitar vales de gasolina.</li> <li>- Comprobación de gastos.</li> <li>- Realizar reportes mensuales o trimestrales al área de tesorería y contraloría.</li> <li>- Solicitar y recibir material del área.</li> <li>- Apoyo en las actividades encomendadas por el Secretario o Director de Planeación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atender llamadas telefónicas y correspondencia.</li> <li>- Recibe la correspondencia y la turna al director de área para su revisión y firma de lo que se requiera.</li> <li>- Elaborar reportes mensuales del área de tesorería.</li> <li>- Solicitar y comprobar viáticos de las comisiones del Secretario de Planeación y del Director de la Unidad de Transparencia.</li> <li>- Recepcionar, emitir y archivar oficios referentes al área.</li> <li>- Atender el teléfono.</li> <li>- Solicitar vales de gasolina.</li> <li>- Comprobación de gastos.</li> <li>- Realizar reportes mensuales o trimestrales al área de tesorería y contraloría.</li> <li>- Solicitar y recibir material del área.</li> <li>- Apoyo en las actividades encomendadas por el Secretario o Director de Planeación.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Manuales de Organización de Tepeji del Río de Ocampo del 2012 al 2024



## Anexo 4

## Entrevista 1

**Asunto:** Entrevista A (FP) Funcionario Público

**Fecha:** lunes 18 de octubre del 2021

**Lugar:** Municipio de Tepeji del Río, Estado de Hidalgo.

**Entrevistador:** Abraham Bautista Miranda (ABM).

L	ENTREVISTA
1	<b>ABM:</b> ¿Con qué objetivo se creó el área de planeación en el municipio de Tepeji del Río de Ocampo?
2	<b>FP:</b> (...) cuando empezamos a hacer toda la estructura, el organigrama y todo en esa administración (...) que creará la Secretaría
3	de Planeación; porque en estos conceptos de administración pública, de la importancia que tiene todo el desarrollo
4	organizacional al interior de una administración; anteriormente no se le daba tanta importancia, pero, pues nos damos cuenta
5	de que, tiene la misma importancia que en las empresas, toda la estructura que se maneja al interior del municipio (...) yo en
6	lo que pensé fue en un área que estuviera al pendiente del organigrama, la descripción de los puestos, los manuales de
7	procedimientos, etc., y que de alguna manera esta área diera seguimiento a cada una de las direcciones y/o secretarías del
8	gobierno municipal en cuestión de estructura administrativa y de procedimientos administrativos.
9	Sin embargo, como a nivel estado estaba también una secretaría de planeación y allá creo que lo manejaban un poco diferente
10	porque hablaban de cuestiones de movilidad y planeación en cuanto a que obras iban a realizar; entonces obviamente acá
11	empezaron a darle un sentido diferente (...), por lo que se desvirtuó, entonces, el secretario de planeación estaba recorriendo
12	las calles para ver propuestas de movilidad en el municipio y lo mandaban a inspeccionar algunas obras, o sea, estaba haciendo
13	lo del área de planeación urbana. Sin embargo, llevaban lo de transparencia, nos empezaron a exigir que hubiese cumplimiento
14	con la Agenda para el Desarrollo Municipal y su evaluación, pero, pues a mi gusto no se concretó que se pudiera llevar sobre
15	todo el control de las áreas.
16	<b>ABM:</b> ¿Usted considera que desde un principio el personal del área no cumplía con las funciones del área?
17	<b>FP:</b> Así es, debido a que su objetivo se desvirtuó desde un principio
18	<b>ABM:</b> ¿Al momento de la creación hubo resistencia por parte de los miembros del ayuntamiento?
19	<b>FP:</b> Sí, porque a la hora que les pedimos que tenían que trabajar de manera ordenada, que tenían que tener sus procedimientos,
20	etc., pues hay muchas personas que no están acostumbradas, algunas desconocen todos estos conceptos de administración
21	pública y entonces no sabían hacerlo, sin embargo, en esa administración, en las evaluaciones de la agenda se logró tener
21	muchas áreas en semáforo verde, porque de alguna manera sí había una buena comunicación entre el secretario de planeación
22	y la secretaria municipal, entonces se le daba seguimiento y se ejercía presión sobre el cumplimiento de las áreas.
23	<b>ABM:</b> ¿A qué cree que se deban los cambios que ha sufrido el área de planeación del municipio de Tepeji del Río de Ocampo
24	a lo largo de su historia?

25	<b>FP:</b> Pues considero que es a contentillo de quien dirige, o sea, sin tener una base, es hacer las cosas porque yo creo que están
26	bien y es más enfocado a la persona que encabece el área, es decir, si no me cae bien o no es de mi equipo, no le doy credibilidad,
27	ni le doy importancia; también considero que es una falta de visión de quien dirige y de no darle importancia al área y darles
28	más importancia a otras cuestiones.
29	<b>ABM:</b> ¿Usted considera que el actuar de quien encabece el área se ve afectado por cuestiones de intereses?
30	<b>FP:</b> Sí, porque los limita, por ejemplo, el área de planeación tiene que revisar los POAS, pero reciben la instrucción los
31	funcionarios por parte de la presidencia municipal de que no se entreguen a planeación, sino que se entreguen directamente a
32	la tesorería, entonces llegan a tesorería y están mal hechos porque no entienden ni siquiera lo que tienen que hacer y pues no
33	cumplen con los requerimientos.
34	<b>ABM:</b> ¿Usted identifica grupos políticos dentro del gobierno actual?
35	<b>FP:</b> Si
36	<b>ABM:</b> ¿Considera que el actuar de la administración se ve afectado por los conflictos de intereses de los distintos grupos?
37	<b>FP:</b> Sí, porque es; yo tengo este grupo y me limito a mi grupo, por ejemplo, en algunas actividades no incluyen a algunos
38	directores de área porque son de otro partido, entonces yo me pregunto ¿para qué los invitaste a trabajar a tu gobierno si no los
39	vas a incluir?, debería ser al contrario, porque si no es en detrimento del proyecto, porque obviamente el rendimiento en el
40	trabajo va a ser menor, ahora en cuestión política, tampoco se comparten responsabilidades y si por ejemplo yo soy quien
41	dirige, eso es en detrimento de mi proyecto y mis resultados, porque por ejemplo, tú estás en mi equipo, yo te invite a trabajar
42	y desde el principio ambos sabemos que somos de diferentes partidos, pero aceptaste venir a trabajar, entonces ya tienes un
43	compromiso conmigo, por lo tanto, yo debería de utilizarlo para que tú me des resultados porque ya se es gobierno.
44	<b>ABM:</b> ¿Usted considera que el conflicto de intereses afecta sus funciones actualmente?
45	<b>FP:</b> Sí, te limita porque la responsabilidad es dar resultado a las problemáticas que te planteé la ciudadanía y cuando no tienes
46	la respuesta de la parte operativa y de algunos funcionarios de la administración, pues en particular eso te limita para dar
47	respuesta a la ciudadanía.
48	<b>ABM:</b> ¿Se consultó su opinión para la estructuración de la administración actual?
49	<b>FP:</b> No, solamente dos personas me preguntaron sobre cómo las veía para que formaran parte de la administración, (...) no me
50	dijeron ni en qué área ni nada, solo que cómo veía a estas personas, nada más.
51	<b>ABM:</b> ¿Se le consultó para la modificación del nivel jerárquico del área de planeación?
52	<b>FP:</b> Lo subieron a sesión ordinaria de cabildo y ahí se aprobó; solamente lo manejaron que por el sentido de disminuir el gasto
53	en un sueldo de secretaría y generarle un ahorro al municipio, lo cual después no fue así porque los secretarios comenzaron a
54	tener compensaciones; de hecho, bajaron tres áreas: desarrollo urbano, contraloría y planeación, después hacen una adecuación
55	y dicen que van a subir de dirección a secretaría a desarrollo urbano, porque no roba nada y había que premiarla.

## Anexo 5

## Entrevista 2

**Asunto:** Entrevista A (EFP) Exfuncionario Público

**Fecha:** miércoles 20 de octubre del 2021

**Lugar:** Municipio de Tepeji del Río, Estado de Hidalgo.

**Entrevistador:** Abraham Bautista Miranda (ABM).

L	ENTREVISTA
1 2	<b>ABM:</b> ¿En el periodo de gobierno que usted estuvo trabajando en el área de planeación, se cumplían con las funciones establecidas en el manual organizacional?
3 4 5 6 7 8 9	<b>EFP:</b> Medianamente, en primer lugar porque al área se le atribuían funciones referentes a la contraloría, esto digamos que en medida de apoyo al contralor, bajo el argumento de que él no sabía hacerlo y al ser compadre del presidente, se le tenía que apoyar; y en una ocasión se le atribuyeron funciones respecto a obra pública, simple y sencillamente porque el presidente y personas de su grupo consideraban que así tenía que ser y digamos que se tenían que acatar las encomiendas del presidente municipal; por otro lado, no se cumplía al cien por ciento debido a que había ciertas limitaciones con respecto a algunas áreas, debido a que sus titulares tenían amistad con el presidente municipal y digamos que no se les podía exigir cabalmente el cumplimiento de algunos lineamientos referentes a la planeación.
10	<b>ABM:</b> ¿Considera que el funcionamiento del área se veía afectado por intereses políticos?
11 12 13 14 15	<b>EFP:</b> Sí, esa era la principal problemática, ya que, había dos grupos claramente identificados, el del presidente municipal y el del secretario general, sin embargo, las áreas cuyos titulares pertenecían al grupo del presidente eran las que menos cumplían respecto a sus funciones y obviamente no acataban requerimientos o sugerencias para mejorar el desempeño por la protección que tenían por parte del presidente y esto afectaba el funcionamiento no solo del área de planeación, sino de toda la administración.
16	<b>ABM:</b> ¿Usted considera que el conflicto de intereses afectó sus funciones durante el gobierno 2016 - 2020?
17 18 19 20 21 22	<b>EFP:</b> Sí, fue la principal limitante respecto al alcance no solo mío, sino del área dentro la administración, principalmente porque al existir grupos políticos distintos dentro de la administración, difícilmente se podía tener una comunicación y colaboración eficiente, además de que había ciertos códigos o reglas no escritas que te limitaban a trabajar para evitar conflictos dentro de la misma administración, ya que algunos funcionarios sentían que perdían fuerza política dentro de la administración e incluso había casos donde el propio presidente le llamaba la atención a los funcionarios que no eran de su equipo para cuestionarlos con respecto a sus funciones y verificar que no quieran sobresalir con respecto a los miembros de su grupo.
23	<b>ABM:</b> ¿Se les consultó con respecto a las modificaciones en la estructura de planeación?
24	<b>EFP:</b> No, únicamente se hicieron modificaciones aprobadas por el cabildo y nosotros teníamos que acatarlas.
25	<b>ABM:</b> ¿Desde su perspectiva, a que se deben los cambios que ha sufrido el área de planeación?

26	<b>EFP:</b> Realmente las modificaciones se deben a cuestiones políticas, es decir, su funcionamiento depende de qué tanto respaldo 27 tenga por el presidente municipal, ya que en este caso en la administración el presidente respalda a la primera titular, puesto 28 que había una amistad de por medio, aunque no necesariamente beneficiaba al área, porque la primera titular no conocía las 29 funciones del área y se metía en cuestiones de transparencia, de gestión de apoyos referentes a obra pública, en temas de 30 vinculación de ciudadanos con las empresas para bolsa de trabajo, etc., puras cosas ajenas al área; posteriormente cuando 31 renunció, el área se vio limitada de cierto modo, ya que, se le disminuyó recurso, le quitaron la unidad vehicular y le quitaron 32 personal porque en dicha área no había ninguna persona perteneciente al grupo del presidente e incluso se hablaba de 33 desaparecer por el hecho de que, a muchos funcionarios no les gustaba el hecho de que les solicitaron avances referentes a sus 34 planes de trabajo, tampoco les parecía que los evaluarán a través de la Agenda para el Desempeño municipal que después fue 35 Guía Consultiva para el Desempeño Municipal, incluso esto último generaba molestia porque se les pedía información referente 36 a sus funciones y muchos decían que eso era reservado.
27	
28	
29	
30	
31	
32	
33	
34	
35	

## Anexo 6

## Entrevista 3

**Asunto:** Entrevista A (FP2) Funcionario Público  
**Fecha:** jueves 21 de octubre del 2021  
**Lugar:** Municipio de Tepeji del Río, Estado de Hidalgo.  
**Entrevistador:** Abraham Bautista Miranda (ABM).

L	ENTREVISTA
1	<b>ABM:</b> ¿En el periodo de gobierno actual 2020 – 2024 el área de planeación cumple con sus funciones?
2	<b>FP2:</b> Te daré una respuesta mixta; si y no; si, en cuanto al conocimiento del titular, de lo que es la planeación y la importancia de
3	la planeación para el sector público, ya que hemos desarrollado con consciencia un plan municipal, hemos integrado por segunda
4	ocasión los programas operativos y además estamos atentos a las cuestiones de medición de avance y desarrollo municipal a través
5	de los que es GDM (Guía Consultiva para el Desempeño Municipal), además nos hemos procurado capacitar, porque por lo menos
6	hemos tomado doce cursos relacionados con la planeación para poder hacer nuestro trabajo de forma más eficiente; sumado a que
7	gracias a la vida hemos tenido la oportunidad de trabajar en la planeación, no solamente a nivel municipal, sino a nivel regional y
8	estatal, lo que nos da un enfoque muy claro de que no solo es planeación, también es desarrollo y es prospectiva propiamente; él
9	no, te lo diría en el sentido de que se hacen documentos, se hacen pensando en que los humanos tienen que interpretarlos y yo diría
10	que desafortunadamente para el municipio, hay algunos funcionarios que fueron nombrados por intereses políticos, por
11	compromisos políticos, que no tienen el perfil para poder desarrollar la misma tarea que se les encomendó, eso limita mucho el
12	cumplimiento de metas y objetivos; la parte más complicada que yo veo es un cabildo sin la visión de hacia dónde va Tepeji y por
13	último sin que suene como comentario agresivo, la falta de voluntad política del ejecutivo municipal; no ha dimensionado la
14	importancia que tiene tomar decisiones integrales en favor realmente de la población, solamente las toma en términos del
15	mediatismo o de la ocurrencia y sobre todo de ¿Qué puedo hacer para beneficiar a segundas personas, antes de beneficiar a la
16	verdadera gente que lo necesita en el municipio?; como dato; el 34% de nuestra población vive hoy en pobreza, de esa un 4% están
17	en pobreza extrema y pareciera ser que al 95% de las áreas de la administración o no lo ven o no les interesa. Por eso es si y es no;
18	en lo personal la planeación es la vértebra de cualquier organismo y muy en especial de la célula del desarrollo, como lo es el
19	municipio.
20	<b>ABM:</b> Con base en lo que nos acaba de mencionar, respecto a intereses políticos, ya que se coloca a funcionarios por cuestiones de
21	carácter político; ¿Considera que esto afecta de manera directa o indirecta el funcionamiento del área de planeación?
22	<b>FP2:</b> Si, al cien por ciento. Falta también voluntad de parte de ellos, como área nosotros hemos invitado a que se capaciten, los
23	hemos asesorado, pero para ellos es más cómodo la cuestión de no cumplir y no cumplir porque les es más fácil ir a aplaudir al
24	ejecutivo en los eventos sociales y hacer presencia para salir en la fotografía, que cumplir; aquí considero que la raíz no está en lo
25	que piensa el ejecutivo municipal, sino en los inmediatos, me refiero a las secretarías y tan poco importante a lo mejor para el

26 ejecutivo municipal es la planeación que los dos periodos anteriores de administración, esta se creó como una secretaría y hoy la  
27 consideran como una dirección más y le quieren dar una dependencia de la secretaría general, considerando que la secretaría general  
28 es como el arbolito de navidad, tiene como cuarenta esferas y no sabe ni hacia donde caminar, sumado, dicho sea de parte en el caso  
29 de esta administración, desde el enfoque del análisis de puestos que hicimos, el actual responsable del área de la secretaría general  
30 no tiene perfil para desarrollar su tarea y los resultados son evidentes, no hay en este momento, desde mi punto de vista personal,  
31 no hay un control ni político, ni social, ni económico del municipio, ni interno, ni externo.

32 **ABM:** Retomando el punto que usted tocó, referente al cambio de nivel jerárquico del área de planeación dentro de la  
33 administración; ¿A usted se le consultó en relación con la reestructuración del área de planeación, sobre el cambio de su nivel  
34 jerárquico para conocer su postura al respecto?

35 **FP2:** No, de hecho, fue el primer acuerdo de cabildo que se tomó y que salió de la nada, donde se bajó el nivel jerárquico de  
36 Desarrollo Urbano, Planeación y se creó el área de Desarrollo Agropecuario, sin embargo, en la actualidad Planeación y Desarrollo  
37 Agropecuario siguen siendo direcciones y nuevamente se regresó a Desarrollo Urbano a nivel de secretaría.

38 Porque aquí se sigue buscando él ¿Cómo empoderar al amigo?, ¿Cómo empoderar al recomendado?, ¿Cómo empoderar a la persona  
39 que quiero? Y no se está pensando en los resultados hacia la misma población.

40 **ABM:** Con respecto a los cambios dentro de la administración pública municipal que usted acaba de referir; ¿considera que dichos  
41 cambios responden a negociaciones políticas más que a cuestiones de eficiencia dentro de la administración?

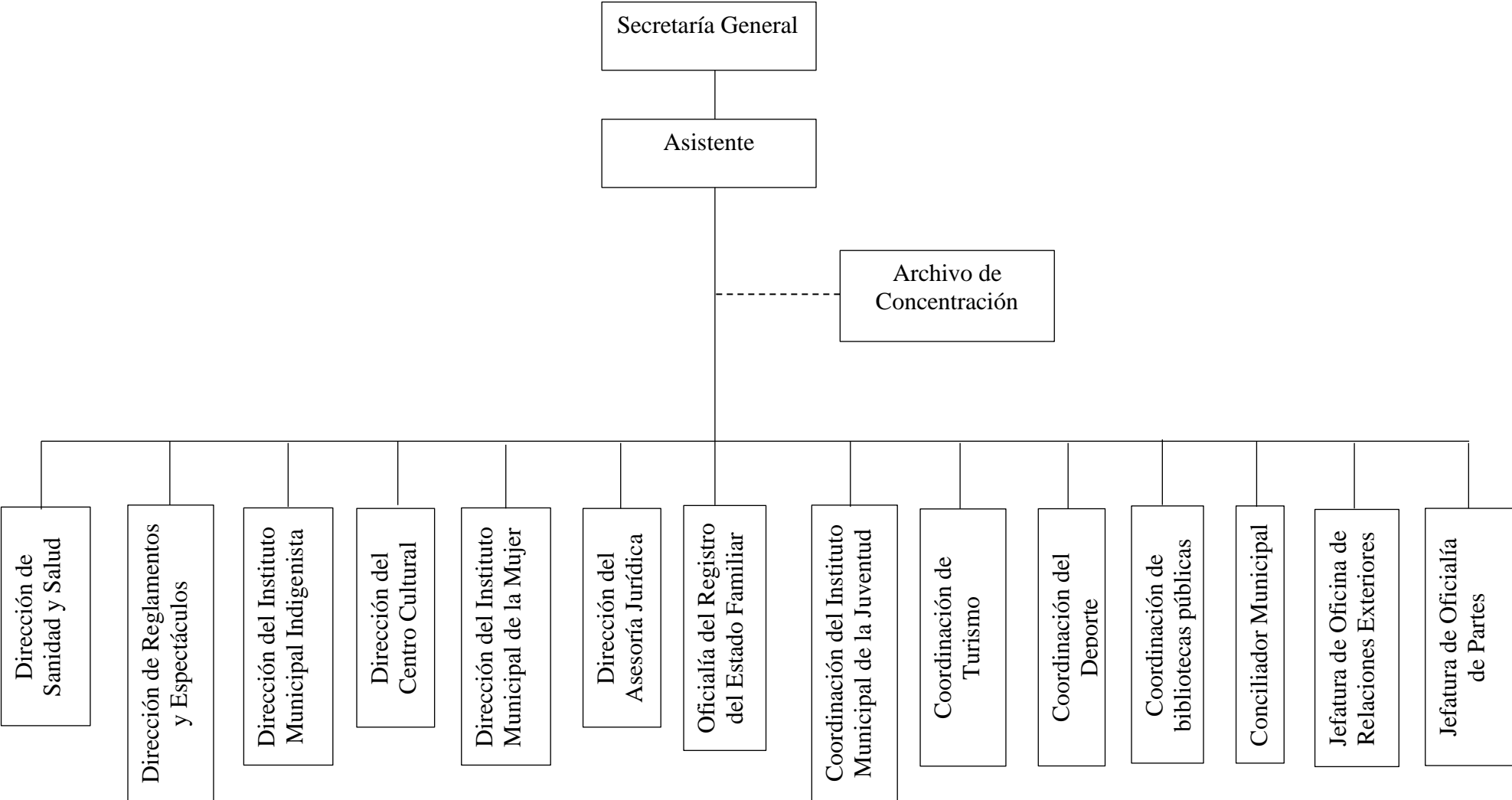
42 **FP2:** Pudiera ser que sí; desafortunadamente, cuando la figura municipal no tiene la visión real de lo que necesita el municipio, se  
43 recurre a acomodar a los amigos, se recurre a acomodar a gente sin experiencia en cada una de las áreas, sin importar el resultado,  
44 simplemente importando la figura como ejecutivo municipal.

45 Seguramente bajo este esquema de poner a los amigos, a los cuates, a los compromisos que se tienen con los diferentes grupos para  
46 poder llegar a la presidencia, nos traerá limitados en decir: no hagas esa reunión, no exhibas a fulano que no está trabajando, entonces  
47 la evaluación que propiamente hace planeación se quedaría nula. Hoy GDM está más rezagada que la administración pasada por el  
48 incumplimiento de estos funcionarios poco éticos porque puedes no tener el perfil, pero sí la ética y la responsabilidad para  
49 aprenderlo.

50 Este año teníamos cuatro reuniones programadas del COPLADEM, solamente me autorizaron la primera, la segunda y tercera no  
51 han sido autorizadas y la cuarta quizás ya no se haga; mi programa de evaluación lo truncaron porque en la segunda evaluación  
52 hubo una exhibición ya mayor de las áreas que no están trabajando; hubo molestia del ejecutivo municipal y decidió hacer una  
53 evaluación exprés a todas las áreas, reuniéndose y pidiéndole a cada titular que hablara cinco minutos y en una misma reunión de  
54 cinco minutos de exposición por cada una de las áreas, las evaluó y para él están funcionando en forma completa; por lo que nosotros  
55 ya no estamos evaluando.

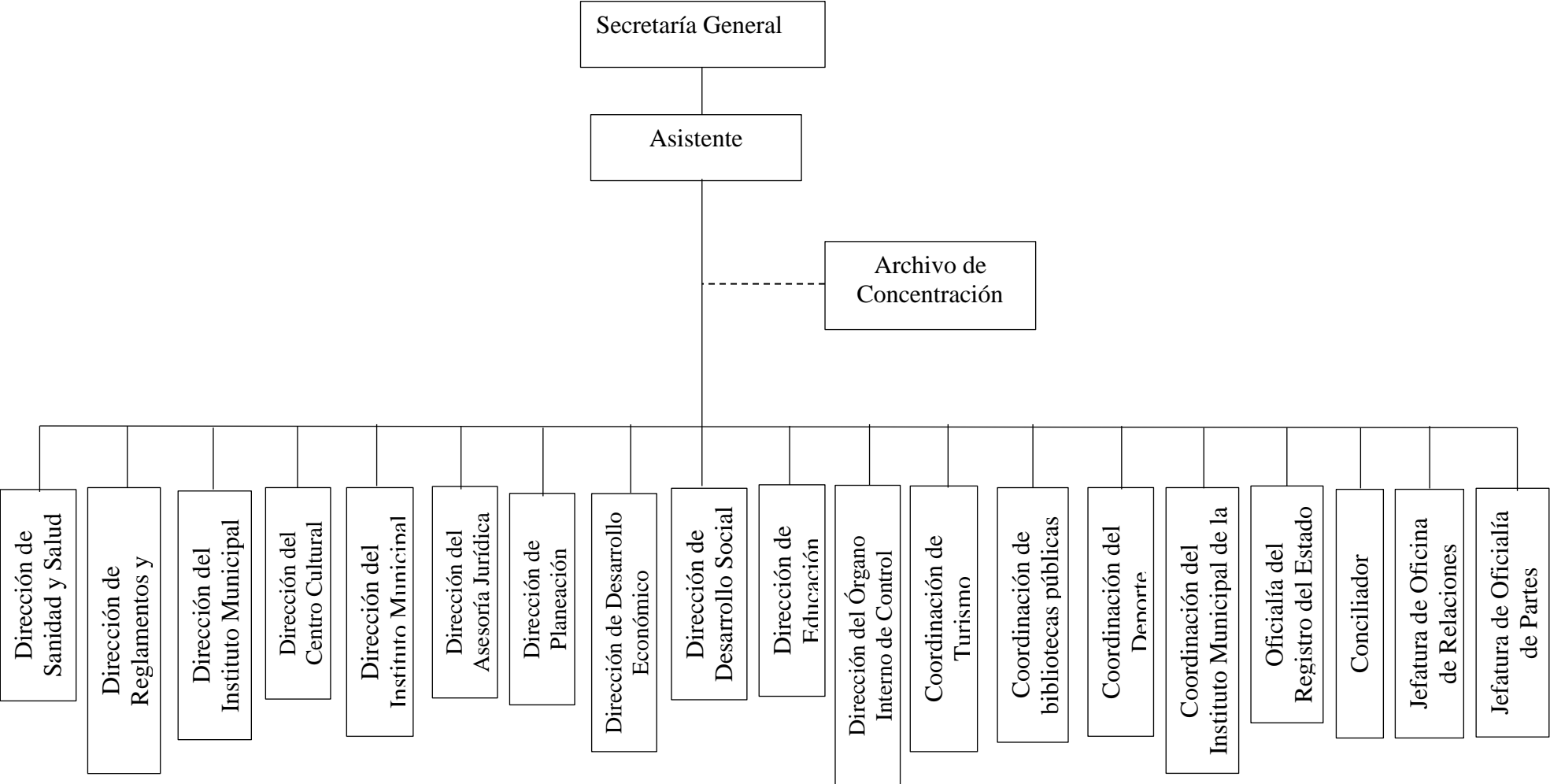
**ANEXO 7**

Ilustración 3: Organigrama de la Secretaría General del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo, en el estado de Hidalgo (2016 - 2020)



ANEXO 8

Ilustración 4: Organigrama de la Secretaría General del ayuntamiento de Tepeji del Río de Ocampo, en el estado de Hidalgo (2020 - 2024)





### **Bibliografía.**

- Cooper, D., Hayes, D. & Wolf, F. (1980). Accounting in Organized Anarchies: Understanding and Designing Accounting Systems in Accounting, Organizations and Society (1980). University of Alberta School of Business.
- Weick, K., Sutcliffe, K & Obstfeld, D. (July-August 2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 409 – 421.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 1-25. doi:10.2307/2392088
- Del Castillo, A. (2001). Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas. *Centro de Investigación y Docencia Económicas*. 1-30.
- Jiménez, J., Escalante, J. y Morales-Arroyo, M. (mayo de 2008). Organizaciones débilmente Acopladas ¿funcionan? *XII Congreso Internacional de la Academia de Ciencias Administrativas*.
- Sjöqvist, A. (2013). *Managing in an Organized Anarchy. An Autoethnography about the Struggle to Deliver in a Young Technology Company*. Stockholm School of Economics.
- Pariante, J. (2010). Procesos de cambio y desarrollo en las organizaciones. En T. Suárez-Núñez y L. López (Comps.), *La investigación en gestión y organizaciones en México* (pp.245 – 296). Universidad Autónoma de Yucatán.
- Magaña, L. y Comas, O. (2014) La universidad: ¿institución organizada, organización institucionalizada, o estatus híbrido? En R. Ceballos y L. Hernández (Comps.) *Organizaciones e instituciones: tradición, desarrollo y multiculturalidad* (58 – 70). XII Congreso Internacional de Análisis Organizacional.
- Weick, K. (1976), Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, núm. 1, marzo, pp. 1-19.

- Popoca, G. (2012). *Una forma de organización intermitente: los “grupos solidarios” en el estado de Tlaxcala*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Barnard, C. (1938). *The Functions of the Executive* (p. 8). Harvard College
- Miles, J. (2012). *Management and Organization Theory* (p.21). Jossey-Bass A Wiley Imprint.
- Franklin, E. (2009) *Organización de empresas* (p.4). Mc Graw Hill
- Reyes, A. (2007). *Administración Moderna*. Editorial LIMUSA S.A. de C.V.
- Solís, P. y López, B. (2000). El concepto de las anarquías organizadas en el análisis organizacional. *Contaduría y Administración*, 35-45.
- Argócs, C. (1997). Institutionalized Resistance to Organizational Change: Denial, Inaction and Repression. *Women in Corporate Management*.
- Uriarte, A. (2013). *El cambio institucional en la administración pública en México y en Sinaloa*. Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Perry, J., Kraemer, K., Dunkle, D. y King, J. (1993). Motivations to innovate in public organizations. En Bozeman, B. (Comps.), *Public Management. The State of the Art*. (pp. 393 – 408). Jossey-Bass Inc., Publishers.
- Moyado, S. (2013). *El nuevo institucionalismo de la Contraloría Social en la Políticas de Desarrollo Municipal*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- H. Ayuntamiento Municipal (2018). *Cuadragésima Primera Sesión Ordinaria*. Gobierno Municipal de Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo.
- Verdú, P. (1958). Ensayo sobre la integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo. *Revista de estudios contemporáneos*, pp. 119 – 144. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2129304>
- Arrieta, L. y Ramírez, D. (2016). La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del Pacto por México. *Estudios Políticos*, pp. 121 – 147. <http://dx.doi.org/10.1016/j.espol.2016.10.005>
- Reyes, O. (noviembre 2016). *Técnicas de negociación política*. UVEG.

[https://www.researchgate.net/publication/321197982\\_Tecnicas\\_de\\_Negociacion\\_Politica](https://www.researchgate.net/publication/321197982_Tecnicas_de_Negociacion_Politica)

March, J. (1994). Ambigüedad e interpretación.

[http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/sppc/complementarias/March\\_1994.pdf](http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/sppc/complementarias/March_1994.pdf)

Real Academia Española (2021, agosto). Diccionario de la lengua española.  
<https://dle.rae.es/ambiguo?m=form>

Honorable Ayuntamiento del Municipio de Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo. (2018).  
*Cuadragésima Primera Sesión Ordinaria*

Honorable Ayuntamiento del Municipio de Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo. (2020).  
*Primera Sesión Ordinaria*

Merino, M. (2006) *La profesionalización Municipal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

De Vega, P. (2004). Estudios Político-Constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México.

Román, P. (2013). La mediación y la negociación políticas: algunas cuestiones de debate en torno a una estrategia provechosa. *Revista de Mediación*.

Arrieta, L. y Ramírez, D. (2016). La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del Pacto por México. *Estudios Políticos. Universidad Nacional Autónoma de México*.

Moreno, M. (2001). La organización del ayuntamiento en la historia de México. En Moreno, M. (Comps.), *La reorganización territorial del ayuntamiento rural: un enfoque alternativo para la modernización de los municipios rurales del país en los umbrales del siglo XXI*. (págs. 37 – 68). Plaza y Valdes.