

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

ÁREA ACADÉMICA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MONOGRAFÍA

**LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS. HERRAMIENTA FUNDAMENTAL EN LA
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.**

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

PRESENTA: FERNANDO MARTÍNEZ VARGAS

DIRECTOR DE MONOGRAFÍA: MTRO. BERNABÉ LUGO NERIA

PACHUCA, HGO., 2010

ÍNDICE

Introducción	pág.	4
Justificación	pág.	8
Capítulo 1. Generalidades del municipio y su administración		
1.1 El municipio	pág.	11
1.2 La administración municipal	pág.	14
1.3 Marco jurídico del municipio y su administración	pág.	16
1.3.1 El nivel constitucional	pág.	16
1.3.2 El nivel orgánico	pág.	17
1.3.3 El nivel reglamentario	pág.	18
1.4 Los problemas de la administración municipal	pág.	20
1.4.1 Debilidad en el marco normativo y reglamentario	pág.	21
1.4.2 Estructuras y sistemas administrativos obsoletos en los municipios	pág.	23
1.4.3 Precario nivel de profesionalización	pág.	25
1.4.4 Alta rotación del personal en las administraciones municipales	pág.	28
1.4.5 La heterogeneidad de los municipios	pág.	31
Capítulo 2. Los manuales administrativos		
2.1 Antecedentes del origen de los manuales administrativos	pág.	34
2.2 Conceptos de los manuales administrativos	pág.	38
2.3 Clasificación de los manuales administrativos	pág.	40
2.3.1 Manuales administrativos por su alcance	pág.	41
2.3.2 Manuales administrativos por contenido	pág.	43
2.3.3 Manuales administrativos por función	pág.	47
2.3.4 Cuadro clasificatorio de los manuales	pág.	50
2.4 Finalidad e Importancia de los manuales en la administración municipal.	pág.	51
2.5 Objetivos de los manuales administrativos	pág.	54
2.6 Ventajas de los manuales administrativos	pág.	55
2.7. Desventajas de los manuales administrativos	pág.	57

Capítulo 3. Proceso de elaboración de los manuales administrativos

3.1 Etapa de planeación	pág.	59
3.2 Recolección de información	pág.	60
3.2.1 Investigación documental	pág.	61
3.2.2 Cuestionarios	pág.	61
3.2.3 La observación	pág.	62
3.2.4 La entrevista	pág.	62
3.3 Análisis de información y procesamiento de datos	pág.	63
3.4 Elaboración del proyecto	pág.	64
3.5 Revisión y aprobación	pág.	65
3.6 Impresión, aplicación y publicación	pág.	66
3.7 La importancia de la actualización	pág.	66
3.8 Diagrama de flujo que representa las etapas de elaboración de un manual	pág.	67

Capítulo 4. Elementos de los manuales administrativos

4.1 Principales elementos que deben contener los manuales	pág.	68
4.2 Descripción de los elementos básicos de los manuales	pág.	70
4.2.1 Encabezado	pág.	71
4.2.2 Estilo del documento	pág.	72
4.2.3 Portada	pág.	73
4.2.4 Formato de validación	pág.	74
4.2.5 Índice o contenido	pág.	76
4.2.6 Introducción	pág.	77
4.2.7 Antecedentes	pág.	78
4.2.8 Marco jurídico	pág.	79
4.2.9 Atribuciones	pág.	80
4.2.10 Misión y visión	pág.	82
4.2.11 Estructura orgánica	pág.	83
4.2.12 Organigrama	pág.	84
4.2.13 Descripción de puestos	pág.	85
4.2.14 Funciones de puestos	pág.	86
4.2.15 Perfiles de puesto.	Pág.	87

4.2.16 Directorio	pág.	88
4.2.17 Glosario	pág.	86
4.2.18 Bibliografía y créditos	pág.	88
4.3 Elementos básicos de los manuales específicos por función	pág.	89
4.3.2 Descripción de procesos	pág.	91
4.3.3 Actividades a detalle	pág.	92
4.3.4 Flujogramas de operación	pág.	93
4.3.5 Guías de operación	pág.	94
Conclusiones	pág.	96
Anexo 1	pág.	99
Bibliografía	pág.	100

Introducción

Los gobiernos municipales en México, usualmente han ejecutado sus atribuciones, funciones y servicios con base en lo establecido en el marco jurídico que les otorga el Estado Mexicano, normalmente sin contar con instrumentos o herramientas administrativas propias que integren, agrupen y normalicen la forma en la cual estas acciones deben ser ejecutadas, específicamente en cuanto a las funciones de cada unidad organizacional, los responsables de ejecutarlas, la estructura que se cuenta para llevarlas a cabo, y las políticas institucionales en que se enmarcan, sólo por citar algunos aspectos que deberían abordarse en su marco jurídico, reglamentario y normativo.

Si a esto le sumamos que el gobierno municipal en términos formales padece de estructuras y sistemas obsoletos en relación a la administración de todos sus recursos y que la estructura orgánica de los ayuntamientos es muy rígida, sus atribuciones y funciones son limitadas y, en algunos casos, podríamos decir que son hasta imprecisas, ya que la constitución general del país, las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales señalan solamente que los ayuntamientos estarán integrados por un presidente municipal, síndicos y regidores en cantidad proporcional al número de habitantes quienes deberán de desempeñar sus funciones de promoción, vigilancia, control y otras de carácter ejecutivo en aspectos específicos como: la educación pública, hacienda pública, seguridad pública, obras y servicios públicos, entre otros, sin que tengan apoyo de ninguna clase.

En ese mismo contexto las leyes orgánicas municipales o códigos como también se les conoce, presentan un precario prototipo de las unidades que integran los ayuntamientos sin que estas tomen en cuenta las características y diversidad de municipios en los estados, lo cual repercute la deficiencia e inoperatividad de las estructuras; aunado a que al inicio, durante y al término de los periodos las administraciones municipales se realiza un alto nivel de rotación de su personal que dicho sea de paso carece de una cultura organizacional, con bajos niveles educativos, sin el perfil adecuado, sin conocimientos previos del sector público municipal y que cuando este empieza a adquirir conocimientos y experiencia su ciclo ha terminado, cortando de tajo con la acumulación de experiencias y conocimientos.

El documento que físico que aquí se presenta contiene información básica necesaria para difundir la importancia y la necesidad de diseñar e implementar el uso de los manuales administrativos como herramienta fundamental en las administraciones públicas municipales, los cuales sean los elementos básicos de consulta a considerar en la organización e integración y la puesta en marcha de la administración pública municipal por parte de las autoridades, funcionarios, personal operativo y auxiliar para lograr un mejor desempeño en la función administrativa municipal.

Los manuales administrativos son documentos escritos que concentran en forma sistemática una serie de elementos administrativos con el fin de informar y orientar las actividades y conducta de los integrantes de cualquier organización, ¹ (empresa o institución, pública o privada) en este caso del gobierno y la administración municipal, unificando los criterios de desempeño y cursos de acción que deberán seguirse para cumplir con los objetivos trazados, generalmente establecidos en los planes de desarrollo municipal, plan de trabajo o siguiendo las líneas y objetivos del plan estatal de desarrollo. Incluyen las normas legales, reglamentarias y administrativas vigentes que se han ido estableciendo en el transcurso del tiempo y su relación con las funciones, procedimientos y la forma en la que el gobierno municipal se encuentra organizado, presentando una visión de conjunto, agilizando la consulta de la información, evitando duplicidad de funciones, delimitando responsabilidades, ayudando a la ejecución de las tareas, facilitando la toma de decisiones, ahorrando tiempos, esfuerzos y recursos; así como también brindando orientaciones rápidas y precisas al personal de la estructura administrativa y finalmente son instrumento útil para la orientación e información al público y usuarios.

El presente documento ha sido diseñado bajo un esquema de fácil consulta e interpretación, al igual que como deben ser creados los manuales administrativos. En el primer capítulo se indica información básica acerca de la historia del término y concepto de municipio y la administración municipal, la concepción actual en el marco jurídico que lo regula y que sustenta su actividad administrativa, estableciendo la base de su organización e integración; asimismo, se aborda de manera concisa la problemática administrativa que padece el sector municipal, evidenciando la debilidad de su marco jurídico y reglamentario, mostrando las estructuras y sistemas administrativos obsoletos, revelando la precariedad de personal capacitado y profesional, demostrando el alto nivel de

¹ Álvarez Torres, Martín G. Manual para elaborar manuales de políticas y procedimientos. Ed. Panorama México 2006.

rotación del personal del aparato administrativo en los ayuntamientos y exhibiendo la diversidad municipal como un factor que incide de manera sobresaliente en las brechas que actualmente existe entre los municipios del país.

En la segunda parte del documento presentamos las características de los manuales administrativos, se efectúa la documentación de forma breve de los antecedentes que los manuales presentan en la administración pública, además se expone una diversidad de concepciones de algunos autores a fin de ampliar el panorama conceptual de dichas herramientas; al igual que la clasificación y descripción básica de algunos tipos de manuales, las descripciones corresponden a aquellos tipos de manuales que son de más utilidad, se aborda la importancia y finalidad que aporta su uso en las instituciones públicas y en este caso en el sector municipal.

De igual forma se presentan los objetivos, ventajas, desventajas y finalidades que estos documentos permiten alcanzar en la administración y los gobiernos municipales, pues la evidencia demuestra el porqué son las herramientas documentales más eficaces en la toma de decisiones, además de representarse como una guía práctica que se utiliza como herramienta de soporte para la organización y comunicación en cualquier ámbito y sector, puesto que contiene información ordenada y sistemática, en la cual se establecen claramente los objetivos, normas, políticas y procedimientos de los gobiernos municipales, lo que hace que sean de mucha utilidad para lograr una eficiente administración.

El tercer capítulo, contiene información básica de la metodología necesaria para la elaboración y actualización de los manuales administrativos como instrumentos de organización del trabajo. Representa una pequeña guía del proceso que implica la confección de estos documentos, dirigida especialmente para orientar a los gobiernos municipales, instituciones públicas como medios e instancias encargadas de conducir y acompañar los procesos de modernización institucional y para cualquier interesado de cualquier sector (público o privado), encargado o responsable de las unidades o áreas de su elaboración.

La descripción de la metodología y los pasos que implica la elaboración de manuales administrativos en el municipio como: la planeación, obtención y recolección de información a través de la investigación documental, cuestionarios, observaciones y entrevistas se ha hecho de una manera clara y sencilla con términos de fácil comprensión; de igual manera se presenta los lineamientos de la etapa de análisis de información y datos, la documentación del proceso de confección del manual, la

descripción de los procesos de revisión y aprobación a los que debe ser sometido el proyecto; en la parte final de dicha sistemática se presenta la forma de realizar la impresión, publicación y aplicación de este documento y por último el proceso de la actualización como una manera de garantizar una mayor vigencia de estas herramientas.

En el capítulo cuarto se muestran los principales elementos que deben contener los distintos manuales, se presenta un modelo gráfico y textual que facilita al lector la formación de ideas de cómo puede elaborar y conformar un manual; así como la posible forma de estructurar los elementos que este contiene, sin duda proporcionará una idea mediante el ejemplo, que ayuda a facilitar su diseño e implementación en cualquier ámbito y brinda un panorama más amplio y concreto de la elaboración de estas herramientas indispensables en el diario acontecer de las organizaciones. Por último se adjunta un anexo que incorpora de manera formal una muestra clara y sencilla la representación de un manual de procedimientos correspondiente a una oficialía del registro del estado familiar de un municipio del Estado de Hidalgo.

Justificación

En México los municipios en nuestro sistema federal constituyen el primer nivel de gobierno y son la célula base de la división territorial de los Estados, cuentan con un órgano de gobierno que es el Ayuntamiento, con personalidad jurídica, política y administrativa, facultado por un marco jurídico para la administración de todos los recursos públicos a fin de brindar los servicios oficiales ineludibles y satisfacer las necesidades e intereses de su población; así mismo el marco jurídico municipal establece cuáles son las bases de integración, instalación, organización y funcionamiento de los órganos de gobierno y de la administración de los municipios y su vida comunitaria.

Sin embargo aunque los municipios han sido facultados para el pleno ejercicio de sus funciones y en las últimas tres décadas han sido dotados de mayores facultades incrementando sus competencias, principalmente en las reformas de 1983 y 1999², esto también les ha creado un área mayor de obligaciones que han motivado una serie de análisis, discusiones y críticas, principalmente porque los municipios no han podido responder a las necesidades y expectativas de su población y las propias de su administración; por lo que diversidad de estudios³ se han generado en materia municipal, encaminados a estudiar desde diferentes ópticas los problemas, desafíos y factores que padece y enfrenta e inciden en el desarrollo institucional del gobierno y la administración.

Esta gran diversidad de estudios y publicaciones en materia administrativa municipal han coincidido en muchos puntos que corresponden a la realidad de la administración municipal, apuntando a que el gobierno y administración municipal sufren de un retraso que no responde a los tiempos actuales en

² Según Carlos F. Quintana Roldan en su obra *Derecho municipal*, México 2008, págs. 96-104, el Artículo 115 desde su creación en 1917, hasta el año 2008, ha sufrido 12 reformas, aunque no todas fueron precisamente reformas dedicadas al municipio, las más importantes han sido la de 1983 y 1999. La primera reforma (1983), amplió las competencias, herramientas y facultades de los municipios. Se reserva todo el contenido del artículo para regir la vida municipal, pasando lo relativo al régimen interno de las entidades federativas al Artículo 116; genera además mayores posibilidades de acción local y la posibilidad de cobrar los impuestos relacionados a la propiedad, destacándose el predial. La segunda reforma (1999), corresponde a modificaciones en ese mismo artículo, por la cual el municipio se convierte en forma de gobierno. Se le otorga autonomía al municipio al afirmar que el "gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado", además de sustituir el término de administrar por el de gobernar.

³ Estudios, encuestas y publicaciones en materia administrativa municipal que muestran los viejos problemas, la realidad y los desafíos a los que se enfrenta el municipio: *Retos y perspectivas de la administración municipal en México* de Rodolfo García (1994), *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política* de Tonatiuh Guillén (1996), *Agenda para la Reforma Municipal* de Enrique Cabrero (2000), *Reformando el Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental* de David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (2000), *Teoría de la organización y administración pública* de Carlos Ramiro (2002), *Políticas de modernización de la administración municipal: viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales* de Enrique Cabrero (2003), *La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo* de Rodolfo García del Castillo y Gerardo Navarro Rivera (2003), *Los desafíos de la administración municipal en México* de Mauricio Merino. (2003), *La profesionalización del servicio público en administraciones municipales. Servicio Profesional de Carrera* de José Octavio Acosta 2004, *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México* de Carlos Moreno (2008), además de las Encuestas que se encargan de medir el desarrollo institucional de los municipios en México como: *Encuesta Nacional de Desarrollo Municipal 1995*, *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000*, *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales Sobre Desarrollo Social del año 2004* y *Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales año 2004*, algunas de ellas elaboradas por, CEDUM, INDESOL, INEGI y SEDESOL.

que vivimos. Se necesita de reformar e incrementar su marco jurídico, modernizar sus estructuras y sistemas administrativos y capacitar su recurso humano, lo cual colaborara a la profesionalización y modernización de la administración municipal, ya que dentro de todos los recursos tanto materiales, financieros, humanos y técnicos, el recurso esencial que hará la diferencia será el recurso humano por su calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo.

La siguiente afirmación nos sintetiza una visión generalizada en la cual la mayoría de los municipios se encuentra “es claro que en un país como México la preocupación fundamental en las reformas de la mayoría de los gobiernos locales, pasa todavía por un intento de construcción de los elementos mínimos indispensables para contar con una administración municipal ordenada y por organizar claramente las funciones del gobierno local. Es decir en muchos casos se está en una fase apenas en construcción o consolidación de una administración tradicional”.⁴

En la actualidad seguimos encontrando municipios los cuales padecen de manera muy abrupta el poder trabajar con una administración interna, externa, ágil y eficiente que funcione y brinde los servicios que el ciudadano espera. Los sistemas administrativos que rigen la vida de la gran mayoría de los municipios en el país se encuentran en fase de cimentación, preocupados por establecer los mecanismos fundamentales para contar con una gestión pública que garantice la cobertura de los servicios, no por instituir modelos de atención que procuren calidad, prontitud o satisfacción del ciudadano.

Aun así, se ha trabajado poco en el diseño de las estrategias y herramientas específicas para reforzar las capacidades institucionales y administrativas de los municipios mexicanos, pues en el mundo actual en que vivimos y en el cual se sufren constantes transformaciones derivado de una globalización imperante, los gobiernos y administraciones municipales no pueden permanecer como simples espectadores del diario acontecer, estos deben cambiar en la medida que el contexto y las necesidades internas lo demanden; aunque la naturaleza de las instituciones y organizaciones del gobierno municipal es la estabilidad, la permanencia de sistemas, no es, ni debe ser absoluta, existe una necesidad de cambio implícita en contextos competitivos y cambiantes como el actual y las estructuras y sistemas que integran los gobiernos municipales deben modificar sus prácticas

⁴ Cabrero Mendoza, Enrique. Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. México 2003, pág. 10 y 11. Documento obtenido a través del portal: <http://www.cide.edu> (05/02/2010).

administrativas buscando la eficiencia, la eficacia y la calidad, respondiendo a las transformaciones de su entorno y las necesidades de los gobernados.

Es por eso que se propone a través de la presente monografía, difundir la importancia y la necesidad de diseñar e implementar el uso de los manuales administrativos como herramienta fundamental en las administraciones públicas municipales, los cuales sean los elementos básicos de consulta a considerar en la organización e integración y la puesta en marcha de la administración pública municipal por parte de las autoridades, funcionarios, personal operativo y auxiliar para lograr un mejor desempeño en la función administrativa municipal.

Capítulo 1

Generalidades del municipio y su administración

1.1 El municipio

El hablar de la administración municipal nos hace referirnos a la existencia del municipio, el cual *está considerando como la “célula política y administrativa del Estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos sea creado por éste”*.⁵

Es conveniente aclarar que el concepto político-administrativo de municipio tiene detrás de sí una historia milenaria que se origina en Roma; *municipium* surge como unidad básica del Estado Romano, el vocablo Municipio proviene del latín, que se compone de dos palabras: el sustantivo *Munus*, *munare*, (*muneris*) que se refiere a cargas y obligaciones, funciones, tareas, oficios; y del verbo *capio*, *capis*, *capere* (*ceps*), que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De estos vocablos se debía entender, que a cambio de gobernarse a sí mismos los pueblos sometidos por Roma, debían pagar un tributo, en suma *el munus y el capere*.⁶

De la conjunción de estas dos palabras surgió el término *municipium*, que definió etimológicamente a las ciudades sometidas por Roma, en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas necesarias, tanto personales como patrimoniales, para atender los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

El municipio fue una figura que se extendió con base en los dominios de los romanos a los pueblos y ciudades sometidas como lo fueron varias poblaciones de España y que después de muchos años y transformaciones e invasiones que sufrieron, la figura del municipio subsistió como representación organizativa y ente territorial del Estado; al igual que paso a ser el medio para la formación de nuevos centros de población. La figura del municipio Español fue parte medular en la conquista del territorio mexicano.⁷

En México el municipio y su administración hoy en día no podrían entenderse sin la conceptualización de la constitución de 1917, la cual es la base de la reglamentación municipal y de la estructura actual del municipio y su administración.

⁵ Martínez Morales, Rafael I. Derecho administrativo 1er. y 2do. Cursos, Ed. Oxford, México 2006, pág. 207.

⁶ Fernández Ruiz, Jorge. Servicios públicos municipales, Ed. INAP-UNAM, México 2002.

⁷ Robles Martínez, Reynaldo. El municipio, Ed. Porrúa. México 2006.

Nuestra Constitución Política de 1917 establece la forma del Estado Mexicano, sustentado en el artículo 40 de la vigente carta magna: *Es voluntad del pueblo Mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*⁸

Asimismo, en su artículo 115 consolida al municipio como base de la división territorial, organización política y administrativa de los Estados; además de fortalecerlo como un órgano de gobierno, lo cual se encuentra plasmado dentro de su fracción I: *Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.*⁹ *La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*

Las disposiciones referentes al municipio mencionadas por la carta magna, son retomadas por los otros dos órdenes de gobierno, el Estado y el municipio. Como muestra tenemos el caso de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, la cual en su artículo 25 establece: *El Estado adopta para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, democrático, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.*¹⁰

⁸ México. Leyes. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 2009. documento disponible en el portal: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (22-09-2009).

⁹ Generalmente la ley que determina el número de regidores y síndicos en los municipios de los Estados de nuestro país es la denominada ley electoral, ley perteneciente a los institutos electorales de cada Estado; como ejemplo de esto citaremos la Ley Electoral del Estado de Hidalgo que en la sección segunda en sus artículos 15 y 16 determinan el orden de este procedimiento.

Artículo 15.- La determinación y asignación de los regidores de representación proporcional de los síndicos procuradores de primera minoría se efectuara por el Consejo General del Instituto Electoral, de acuerdo al procedimiento señalado en los artículos 250, 251 y 252 de esta ley.

Artículo 16.- El número de regidores y síndicos de los ayuntamientos, se determinara en función del total de la población de cada municipio oficialmente reconocida. Para tal efecto, se observarán las siguientes reglas:

I.- Los municipios cuya población sea inferior a 30,000 habitantes, contarán con un síndico de mayoría relativa, cinco regidores de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional;

II.- Los municipios que tengan una población de 30,000 y hasta 50,000 habitantes, contarán con un síndico de mayoría relativa, siete regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional;

III.- Los municipios que tengan una población de más de 50,000 y hasta 100,000 habitantes, contarán con un síndico de mayoría relativa, que será responsable de los asuntos de hacienda municipal y uno que será asignado a la primera minoría y será responsable de los asuntos jurídicos, así como nueve regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional; y

IV.- Los municipios que tengan una población de más de 100,000 habitantes, contarán con dos síndicos, uno de mayoría relativa que será responsable de los asuntos de hacienda municipal y otro de primera minoría, que será responsable de los asuntos jurídicos, once regidores de mayoría relativa y ocho de representación proporcional.

¹⁰ México. Leyes. Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Hidalgo. Hidalgo, México 2009, documento disponible en el portal: <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa> (29-01-2010).

Esta misma constitución dedica todo su título noveno a reglamentar al municipio, empezando con su definición, la cual encontramos en el primer párrafo del artículo 115: *El Municipio Libre es una Institución con personalidad jurídico-política y territorio determinado, dotado de facultades para atender las necesidades de su núcleo de población, para lo cual manejará su patrimonio conforme a las leyes en la materia y elegirá directamente a sus autoridades.*

A manera de mostrar que en nuestro sistema federal las constituciones estatales adoptan las disposiciones de la Constitución Federal para tener como base de su división territorial y de organización política y administrativa al municipio libre presentamos los ejemplos en los Estados de Aguascalientes y Zacatecas. La Constitución Política del Estado libre y soberano de Aguascalientes en su artículo 8 dice: *El Estado adopta para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre*¹¹ y dedica su capítulo XV a su regulación. En su caso la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Zacatecas en su artículo 7 menciona: *El Gobierno del Estado es republicano, representativo y democrático, y tiene como base de su división territorial y organización política y administrativa el Municipio Libre*¹² y su Título V está dedicado a reglamentar dicho orden de gobierno.

Por lo anterior, podemos decir que los municipios en nuestro sistema federal constituyen la célula base de la división territorial de los Estados, que cuentan con un órgano de gobierno que es el Ayuntamiento con personalidad jurídica, política y administrativa, facultado por las constituciones y leyes que de ellas emanen para la administración de todos sus recursos públicos a fin de satisfacer las necesidades e intereses de su población.

¹¹ México. Leyes. Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Aguascalientes, México 2009, documento disponible en el portal: <http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/leyes2.asp?busca=leyes> (08-12-2009).

¹² México. Leyes. Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Zacatecas, México 2009, documento disponible en el portal: <http://www.congresozac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones/index.cgi?action=articulo&art=4500&ley=97&tit=0&cap=0&sec=1> (29-01-2010).

1.2 La administración municipal

La administración municipal “*tiene por objeto satisfacer las funciones sustantivas y adjetivas del municipio*”;¹³ corresponde a las funciones adjetivas la planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales; a su vez corresponde a las sustantivas desempeñar las funciones de servicios públicos, desarrollo económico, social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario, así como la atención de los diferentes intereses de la comunidad y su relación con las entidades estatales y federales.

Cabañas (1995) refiere que para desempeñar y ejecutar las funciones que le competen al municipio éste se auxilia y requiere de la administración pública, la cual puede concebirse como “*el conjunto de dependencias y entidades paramunicipales que llevan a cabo funciones específicas para dar cumplimiento a los fines del gobierno municipal*”.¹⁴

Otra definición que encontramos fue la de Anaya Cadena (1997), que concibe a la administración pública como el “*conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tienen por objeto cumplir y hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta se expresa en las leyes fundamentales de un país*”.¹⁵

Para Chávez Jiménez (2005) la administración pública municipal es la actividad del gobierno municipal regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la constitución de los estados, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas; encaminada a prever, planear, organizar, integrar, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal; ejercida por el presidente municipal, mediante su órgano administrativo durante un periodo de tres años.¹⁶ Así mismo considera que “*son las actividades administrativas que realiza el Ayuntamiento para llevar a cabo sus atribuciones por medio de su órgano administrativo que compone la rama ejecutiva, teniendo como jefe máximo al presidente municipal*”.¹⁷

¹³ Zapata Perogordo, Alejandro y Meade Hervert, Oliver. Organización y gestión municipal, Ed. Porrúa, México 2008, pág. 40.

¹⁴ Martínez Cabañas, Gustavo. La administración Estatal y Municipal de México, Ed. INAP-CONACYT, México 1995, pág. 121.

¹⁵ Anaya cadena, Vicente. Diccionario política, gobierno y administración pública municipal, Ed. CNCPyAP, México 1997, pág. 45.

¹⁶ Para consultar el proceso administrativo en el municipio, consultar la obra de Chávez Jiménez, Pedro. Cómo Administrar un Municipio. Guía Básica para gobernar mejor, Ed. Trillas, México 2005.

¹⁷ Ibídem, pág. 47.

Con los antecedentes del municipio y la conceptualización de la administración pública municipal, podemos decir que esta última es la principal actividad del gobierno municipal con características funcionales endógenas y exógenas, encaminadas a satisfacer las necesidades básicas de los habitantes de su territorio y que para el caso de México, los municipios en el ejercicio de sus funciones deben sujetarse a las leyes fundamentales de este país y según coinciden Martínez Cabañas (1995) y Oropeza Martínez (2001), el marco jurídico del municipio para un mejor entendimiento se puede dividir en tres niveles jurídicos, los cuales son: el nivel constitucional, el nivel orgánico y el nivel reglamentario o la clasificación de Aguirre Saldivar (2005), que los denomina *nivel federal, nivel estatal y nivel municipal*.¹⁸

¹⁸ Aguirre S., Enrique. Citado por Fernández Ruiz, Jorge. Régimen Jurídico Municipal en México, Ed. Porrúa, México 2005, pág. 368.

1.3 Marco jurídico de la administración municipal.

La referencia a las disposiciones legales que sustenta la acción del gobierno y la administración municipal en nuestro país, se le conoce como marco jurídico de la administración pública municipal. En México encontramos que son tres los niveles a los que el municipio debe sujetarse y basar su actividad de gobierno y administración, ya que el marco jurídico o regulatorio es aquel que específicamente otorga las atribuciones que realizan las autoridades municipales y funcionarios del aparato administrativo y es la base fundamental sobre la cual el municipio rige su estructura y forma de organización. En las siguientes líneas realizamos una somera descripción de los tres niveles en los cuales se deposita el marco jurídico de la administración municipal.

1.3.1 Nivel constitucional

Según Martínez Cabañas (1995) “establece el marco jurídico y conceptual básico de la vida municipal de todos municipios existentes en el país”.¹⁹

Este nivel está formado por las disposiciones contenidas en:

- *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos principalmente en su artículo 115, que establece como base de la división territorial de las entidades federativas al municipio, fija las bases institucionales, principios que deben inspirarlo y otorga el sustento sobre el cual los Estados configuran su régimen municipal.*
- *Las leyes federales de observancia general que se relacionan con el municipio. Leyes y Reglamentos que se desprenden de la Constitución Federal: dentro de diversas leyes federales se establecen facultades y obligaciones que los municipios deben acatar, por ejemplo: Ley de Planeación, Ley General de Desarrollo Social, Ley de Seguridad Nacional, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, entre otras.²⁰*

¹⁹ Martínez Cabañas, Gustavo. La administración Estatal y Municipal de México, Ed. INAP-CONACYT, México 1995, págs. 95-107.

²⁰ Para ejemplificar estos casos encontramos que la Ley de planeación en su artículo 33 menciona que *el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.* Otro ejemplo que tenemos es la Ley General de Desarrollo Social que en su artículo 1 dice: *La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; así mismo en su fracción III del mismo artículo menciona que tiene por objeto establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal; en su fracción IV menciona que también tiene por objeto determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado. En el mismo contexto la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas hace alusión al municipio en su artículo 4, donde establece que: Las autoridades de los estados y municipios tendrán, en la aplicación de esta ley, la intervención que la misma y su reglamento señalen. por ejemplo en su artículo 7 dice: Las autoridades de los Estados, Territorios y Municipios cuando decidan restaurar y conservar los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre, previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia.*

- La constitución política de los Estados libres y soberanos, las cuales determinan las características de los municipios y establecen diversas disposiciones que serán de observancia general para todos los municipios que contenga la organización política y territorial de cada entidad federativa.

Ejemplo: La Constitución Política del Estado Libre y soberano de Hidalgo, en su artículo 115.
La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en su artículo 58.
La Constitución Política del Estado Libre y soberano de Zacatecas, en su artículo 116.

1.3.2 Nivel orgánico

Según Oropeza Martínez (2001), el nivel orgánico establece cuáles son las bases de integración, instalación, organización y funcionamiento de los órganos de gobierno y de la administración de los municipios de cada estado.²¹

Este nivel está formado por:

- Las leyes orgánicas municipales, llamadas en algunos casos códigos, las cuales son expedidas por los congresos estatales y norman jurídicamente la vida del municipio. Tienen como finalidad regular la base para la integración y organización del territorio, población y órganos de gobierno de los municipios.

En el Estado de Hidalgo la encontramos con la denominación de Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo y en su artículo 1, señala: Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de interés social, tienen por objeto regular la organización y funcionamiento de los municipios, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 115 al 148 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.²² En la otra denominación la podemos encontrar en el Estado de Tamaulipas, donde este ordenamiento aparece nombrado como Código Municipal para el Estado de Tamaulipas el cual en su artículo 1 establece: El presente Código contiene las normas relativas a la organización, administración, funcionamiento y atribuciones de los Municipios del Estado de Tamaulipas, con base a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado.²³

²¹ Oropeza Martínez, Humberto. Administración pública municipal: Estudio preliminar del municipio libre, Ed. Trillas, México 2001, pág.29.

²² México. Leyes. Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo. Hidalgo, México 2009, documento disponible en el portal: <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa> (29-01-2010).

²³ México. Leyes. Código Municipal para el Estado de Tamaulipas. Tamaulipas, México 2009, documento disponible en el portal: <http://www.reynosa.gob.mx/lyregla.html> (04-02-2010).

- Las leyes estatales, reglamentos y disposiciones jurídicas emitidas por los órganos legislativos de las entidades federativas, que son de observancia general y que se relacionen con el municipio.

Ejemplo aplicable para el Estado de Hidalgo: Código de Procedimientos Penales para el Estado de Hidalgo, Código Fiscal del Estado de Hidalgo, Código Fiscal Municipal para el Estado de Hidalgo, Código Penal para el Estado de Hidalgo.

1.3.3 Nivel reglamentario

El nivel reglamentario “es el que señala las bases de organización de la administración pública y de la vida comunitaria del municipio”.²⁴ Este nivel está formado por el bando de policía y el conjunto de reglamentos municipales, circulares y disposiciones administrativas que expidan los ayuntamientos, por lo tanto, este nivel es de exclusiva competencia y responsabilidad de los gobiernos municipales; su promulgación por parte de los ayuntamientos debe estar sustentada en los ordenamientos y normas que le determine el nivel orgánico, es decir, por la legislación vigente de cada Estado. En este caso por las facultades que les confiere en la mencionada materia sus respectivos códigos o leyes orgánicas de la administración municipal.

El INAFED recomienda que el municipio para un mejor funcionamiento debiera contar con los reglamentos municipales que a continuación presentamos:²⁵

1. Reglamentación Municipal de la Administración Pública Municipal
2. Reglamentación Municipal de Anuncios
3. Reglamentación Municipal del Archivo Municipal
4. Reglamentación Municipal de Bando de Policía y Gobierno
5. Reglamentación Municipal de Bebidas Alcohólicas
6. Reglamentación Municipal de Comercio, Industria y la Prestación de Servicios
7. Reglamentación Municipal de Comités de Participación Ciudadana
8. Reglamentación Municipal de Estacionamientos
9. Reglamentación Municipal de Expendio de Carnes y Aves
10. Reglamentación Municipal de Integración Social de Personas con Discapacidad
11. Reglamentación Municipal Interna del Ayuntamiento
12. Reglamentación Municipal de Justicia Cívica Municipal
13. Reglamentación Municipal de Mercados y Comercio Ambulante

²⁴ Aguirre S., Enrique. Citado por Fernández Ruiz, Jorge. Régimen Jurídico Municipal en México, Ed. Porrúa, México 2005, pág. 369.

²⁵ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo municipal INAFED, México 2009, documento disponible en portal: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Gestion_Municipal (29/09/2009).

14. Reglamentación Municipal de Participación Ciudadana
15. Reglamentación Municipal de Policía Preventiva
16. Reglamentación Municipal de Premio al Mérito Civil en el Municipio
17. Reglamentación Municipal de Protección al Ambiente y Preservación Ecológica
18. Reglamentación Municipal de Protección Civil
19. Reglamentación Municipal de Rastro Municipal
20. Reglamentación Municipal de Seguridad Pública
21. Reglamentación Municipal de Servicio de Alambrado Público Municipal
22. Reglamentación Municipal de Servicio Público de Cementerios
23. Reglamentación Municipal de Servicio Público de Limpia y Sanidad
24. Reglamentación Municipal de Tránsito y Transporte

El listado que se presenta aunque parece básico, pudiere no aplicar para todo municipio, está característica dependerá de acuerdo a su tamaño, situación económica, infraestructura y características regionales, además de que pueden faltar más campos donde el municipio pudiera tener injerencia normativa y reglamentaria; aunque aludiendo a Cabrero (2001) el *expedir los reglamentos aquí mencionados no garantiza un mejor funcionamiento, se trata sólo de una condición necesaria de base;*²⁶ *entendiendo que el contar con el requisito base es con la finalidad de mejorar la organización de las estructuras y acciones municipales, que pueda contribuir a mejorar e incrementar la funcionalidad administrativa y de gobierno, lo cual cambie el panorama y concepto que la población mantiene de la administración municipal.*

En síntesis podemos decir que el municipio es la base de la división territorial de los Estados, que cuenta con un órgano de gobierno depositado en el ayuntamiento, el cual tiene personalidad jurídica, política y administrativa, facultado por un marco jurídico en el nivel federal, estatal y municipal que enmarca la base de su organización e integración, regula y sustenta su actividad principal que es la administración pública, la cual consiste en la administración de los recursos públicos a fin de satisfacer las necesidades e intereses de su población.

²⁶ Cabrero Mendoza Enrique, Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México, México 2001, documento obtenido a través del portal: <http://www.municipio.org.mx>, (02/03/09).

1.4 La problemática de la administración municipal

En México hasta el año 2008 existen 2,440 municipios²⁷ que presentan una gran diversidad en cuanto a características y problemas se refiere, pueden ser municipios fronterizos, costeros, turísticos, agrícolas, con territorios y sociedades urbanas o rurales; con economías primarias, industriales y de servicios; ciudades medias, grandes o pequeñas; gobiernos con capacidad técnica y administrativa y con haciendas locales ricas o en la más absoluta pobreza; sociedades con una ciudadanía participativa y viceversa o espacios dominados por el cacique local.

En este sentido, conviene conocer la problemática administrativa a la que actualmente se encuentran sumergidos los municipios mexicanos, donde el elemento humano y las herramientas administrativas tienen un papel fundamental en la funcionalidad del gobierno y la administración municipal; por lo que en los párrafos siguientes analizamos cinco puntos que nosotros consideramos enmarcan la realidad municipal de la administración y que afectan el rendimiento orgánico y funcional de las administraciones locales y que la propuesta que de nuestro documento puede ayudar a disminuir en beneficio de los gobiernos y administraciones municipales, pero sobre todo para obtener mejores resultados a beneficio de la ciudadanía.

En el aspecto administrativo, el municipio en términos generales ha tenido un desarrollo muy desigual debido a que los gobiernos municipales se enfrentan a una compleja problemática que se manifiesta en diferentes tópicos y panoramas del sector municipal, en este contexto y en relación a los contrastes existentes en las capacidades administrativas de los gobiernos locales mexicanos primero nos basaremos en tres de los seis puntos que se citan en el ensayo *“Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México” (fragilidad del marco normativo, persistencia de sistemas administrativos obsoletos y falta de profesionalización de los funcionarios públicos)*, trabajo de estudio realizado en coordinación y participación de varios estudiosos del ámbito municipal y que fue coordinado por Enrique Cabrero (2001), los cuales aducen a la realidad municipal, evidenciando, según las propias palabras de Cabrero, *los viejos y los nuevos problemas de la administración local.*

Asimismo, agregamos dos puntos más (*alta rotación de personal y heterogeneidad de los municipios*) de forma complementaria en relación a la problemática administrativa basándonos en los datos de la encuesta del Centro Nacional de Desarrollo Municipal 1995, Encuesta Nacional de Desarrollo

²⁷ Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo INAFED, información obtenida a través del portal: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados (24/08/09).

Institucional Municipal 2000, Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004 y la Encuesta Nacional a los Gobiernos municipales 2004, pues coinciden en la mayoría de los puntos que corresponden a la realidad de la administración municipal, es decir, terminan siendo una muestra empírica de los problemas que aquejan a los gobiernos locales.

1.4.1 Debilidad en el marco jurídico

Cabrero Mendoza (2001) señala que precisamente el marco jurídico municipal presenta problemas de carácter exógeno y endógeno, que afecta directamente a la debilidad del marco legal que actualmente presentan los municipios²⁸. En el carácter exógeno los municipios dependen en gran medida de las legislaturas locales en materia de normatividad, limitando el ejercicio de las atribuciones municipales como son: la aprobación de la ley de ingresos municipales y la aprobación de la cuenta pública municipal. Aun en los casos de los reglamentos municipales que pudiesen expedir los propios municipios, de acuerdo a la facultad de que les confiere el Artículo 115 constitucional²⁹ y que se enfocan al desarrollo de la comunidad local; pero que sin embargo, también quedan sujetos a las bases normativas que deben emitir las legislaturas locales.

*En la cuestión endógena “los municipios no han sido capaces de expandir su marco normativo y reglamentario interno, al parecer no han tenido las capacidades o el personal calificado para construir la normatividad; es posible también que simplemente los miembros del cabildo no hayan tenido el interés o incentivos suficientes para insistir en esta tarea, posiblemente debido a lo corto del horizonte de una gestión trianual municipal”.*³⁰

La situación endógena y exógena mantienen al municipio en un escenario complicado, considerando que son pocos los legisladores locales que se han preocupado por atender las necesidades de los municipios y ayudarles con el impulso de reformas que mejoren la situación municipal, sumado al desinterés de los propios integrantes del ayuntamiento en expandir el marco normativo, lo cual nos trae como resultado el encontrar debilidad y escasez en materia de reglamentación municipal, como lo presentamos en el cuadro siguiente:

²⁸ Cabrero Mendoza Enrique, Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México, México 2001, documento obtenido a través del portal: <http://www.municipio.org.mx>, (02/03/09).

²⁹ Artículo 115, fracción II, párrafo segundo. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

³⁰ Cabrero Mendoza Enrique, Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México, México 2001, documento obtenido a través del portal: <http://www.municipio.org.mx>, (02/03/09).

Cuadro 1. Porcentaje de municipios que si cuentan con reglamentación básica

Reglamentación municipal	CEDEMUN 1995-1997	ENDESMUN 2000	ENAPREN 2004
Reglamento de policía y Gobierno	56 %	76.47 %	79.94 %
Reglamento interno del Ayuntamiento	N/P	59.13 %	61.70 %
Reglamento de admón.	20 %	35.35 %	43.18 %
Reglamento de planeación	25 %	30 %	40 %
Plan de desarrollo	26 %	72.56 %	78.39 %
Reglamentos de servicios (según la fracción III, Art. 115 constitucional)	*-40%	*-50 %	* +56

* La obtención de este resultado es la suma promedio de los porcentajes que muestran los municipios en reglamentación de servicios.

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de las encuestas del Centro Nacional de Desarrollo Municipal 1995, Encuesta Nacional de Desarrollo Municipal 2000 y Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004, desarrolladas por INEGI, SEDESOL e INDESOL.

La lectura de la tabla muestra que independientemente a los avances existentes en las últimas dos décadas, seguimos presentando significativos rezagos en materia normativa; los datos muestran que hasta el año 2004, en 20% de los municipios no tienen un bando de policía y gobierno, que más del 38% carece de un reglamento interno del ayuntamiento, en 56% se adolece de un reglamento de administración, además de que en un 20% no cuentan con un plan de desarrollo, 60% carece de un reglamento de planeación sumado a que en el 44% de los municipios en México aún carecen de los reglamentos de servicios públicos que por ley les han sido atribuidos, como lo menciona el Artículo 115 en su fracción III.³¹

La importancia del marco jurídico municipal radica en que representa *las bases de organización, integración, instalación y funcionamiento de los órganos de gobierno y de la administración municipal y ordena la vida comunitaria marcando las líneas de interacción directa entre éste y la población que habita en su territorio; por lo que no solamente necesitamos reglamentación básica que nos garantice la realización de las atribuciones y funciones conferidas a los municipios en la Constitución Federal, las constituciones estatales, en las respectivas leyes orgánicas y los reglamentos municipales; si no que además, se requiere de su organización administrativa ágil y eficiente que dé respuesta a la complejidad de la demanda ciudadana.*

Pero la precariedad y escasez de dicho marco normativo según las propias aseveraciones de Cabrero puede llevarnos a una deficiente administración y resultados inesperados, propiciando el desorden y agudizar la precariedad en éste nivel de gobierno.

³¹ Artículo 115, fracción III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

1.4.2 Estructuras y sistemas administrativos obsoletos en los municipios

Actualmente podemos observar que los municipios padecen de formaciones con estructuras obsoletas, con falta de sistemas de administración de recursos materiales, financieros, técnicos y humanos; con sistemas poco funcionales y rudimentarios que causan que los municipios no cumplan con sus metas planteadas en materia de recaudación de ingresos y cumplimiento de acciones en obra pública, agregándose en muchos casos la condición de que éstos cuentan con un número reducido de equipo, maquinaria y herramientas administrativas de apoyo que dificulta la operatividad del municipal.

En términos formales la estructura orgánica de los ayuntamientos es muy rígida y sus atribuciones y funciones son limitadas y, en algunos casos, hasta imprecisas ya que la constitución general del país, las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales señalan solamente que los ayuntamientos estarán integrados por un presidente municipal, síndicos y regidores en cantidad proporcional al número de habitantes quienes deberán de desempeñar sus funciones de promoción, vigilancia, control y otras de carácter ejecutivo en aspectos específicos como: la educación pública, hacienda pública, seguridad pública, obras y servicios públicos, entre otros, sin que tengan apoyo de ninguna clase del cómo realizar esas funciones y labores.

En aquellos que tienen suficientes capacidades financieras y de operación el volumen de esas funciones ha obligado a los ayuntamientos al ensanchamiento de sus estructuras municipales que no siempre garantiza más eficiencia o prestación de mejores servicios, pero que si incrementa la complejidad administrativa.

El crear una gran variedad de unidades administrativas a dado paso a una mayor complejidad administrativa, dependiendo del tipo de municipio del que se trate, ya sean metropolitanos, urbanos, semiurbanos o rurales y de paso afectar de manera directa la erogación de los recursos económicos que se disponen o que se pretendían destinar a otras materias, pues ahora lo utilizan para mantener un aparato administrativo que, dicho sea de paso y lo cual veremos en el siguiente punto, está integrado en su mayoría por personal de baja calidad profesional, o bien, improvisado, como en gran determinado número de municipios sucede; lo cual repercute de manera directa en la funcionalidad, atención, cobertura de trámites, servicios y atención hacia la ciudadanía, al igual que en la obtención de buenos resultados, hasta ahora demasiado carentes y poco favorables para los ayuntamientos.

El panorama muestra que en la mayor parte de los municipios mexicanos se requiere un profundo esfuerzo por incorporar estructuras y sistemas administrativos adecuados a la nueva realidad municipal, ya que los actuales no responden a los cambios que actualmente se viven.

Cuadro 2. Sistemas administrativos obsoletos

Concepto	CNDM 1995-1997	ENDESMUN 2000	ENAPREN 2004 ENGM 2004
Municipios con tesorería	99 %	99.59 %	100 %
Municipios con oficialía mayor	39%	40.79 %	41.99 %
Municipios con área de personal	20%	35%	42%
Municipios con área de evaluación	23%	20 %	6 %
Municipios con área de planeación	33%	37.415%	19.23%
Municipios con equipo de computo	40%	82.94 %	100%
Municipios con área de catastro	*N/P	83%	83 %
Municipios con cumplimiento de metas mayores o equivalentes al 75%	36%	50%	76%

*La abreviatura N/P significa que estos datos no fueron presentados en la encuesta referida.

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de las encuestas del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDUM)1995, Encuesta Nacional de Desarrollo Municipal 2000, Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004 y la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004, desarrolladas por INEGI, SEDESOL e INDESOL.

La perspectiva del año 2004 nos muestra que el 100% de los municipios cuentan con una tesorería; más sin embargo; 58% carece del área de oficialía, lo cual indica, que no se tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto; así mismo en 58 % de los municipios del país no existe un área administrativa del personal, lo que revela que más de la mitad de los ayuntamientos no realizan las etapas de reclutamiento, capacitación, inducción al personal y mucho menos de incentivos laborales.

Otro dato importante es que hasta el año 2000 el 17% de los municipalidades no contaban con un solo equipo de cómputo, por lo que realizaban de forma manual las actividades en materia fiscal y contable, lo cual acrecentaba la complejidad de las tareas y, aunque esto esta subsanado para el 2004, seguimos encontrando que el 17% de los municipios no realiza el cobro de impuesto predial y que más del 24% ni siquiera llega a cubrir el 75% de sus acciones planeadas en obra pública y en materia de recaudación fiscal. La situación es complicada y los propios integrantes reconocen su situación al afirmar su realidad con la siguiente aseveración: *“Se reconoce por parte de los funcionarios municipales la ausencia de sistemas y estructuras administrativas adecuadas como el factor que impide el cumplimiento de las previsiones en materia administrativa, fiscal y laboral”*.³²

³² Ibídem.

1.4.3 Precario nivel de profesionalización y conocimientos

El fortalecimiento institucional y la profesionalización debieran ser una prioridad en la agenda de los gobiernos municipales, aunque lamentablemente los datos muestran que no es así, para demostrar el nivel de problema presentamos el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Nivel de profesionalización en servidores públicos

Funcionarios con nivel licenciatura	CNDM 1995-1997	ENDESMUN 2000	ENAPREN 2004 ENGM 2004
Presidentes	-40%	39%	43%
Secretarios	-40%	44%	46%
Tesorero	-40%	43%	50%
Oficial mayor	-40%	42%	53%
Contralor	-40%	51%	39%
Dir. Servicios públicos	-40%	56%	18%
Seguridad pública	-40%	15%	20%
Planeación	-40%	70%	68%
Evaluación	-40%	61%	53%
Participación social	-40%	50%	46%
Nivel promedio		47.1%	43.6%

La lectura de los datos revela que el promedio en nivel profesional del aparato administrativo de los municipios se encuentra por debajo del 50%

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de las encuestas del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDUM)1995, Encuesta Nacional de Desarrollo Municipal 2000, Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004 y la Encuesta Nacional de Gobiernos municipales 2004, desarrolladas por INEGI, SEDESOL e INDESOL.

Según los datos de la encuesta ENGM 2004, podemos observar un dato preocupante, pues el 57% de los presidentes municipales no tienen estudios superiores a nivel licenciatura o en algún campo profesional a su equivalente; además de que el 54% de los secretarios municipales carece de este nivel y solo 50% los tesoreros cumplen con este grado de estudios, pero el dato que llama verdaderamente la atención se encuentra en el área de la seguridad pública ya que en las dos encuestas no alcanzan ni el 25% en esta cuestión, siendo que dichos cargos representan a las unidades básicas y más delicadas en la administración municipal, sobre todo con la gravedad de los problemas de narcotráfico e inseguridad que nuestro país presenta.

Otros informes importantes que cabe mencionar, son los datos que muestran las encuestas en materia de conocimientos y experiencia previa que los funcionarios de primer nivel en el municipio muestran antes de ingresar a su respectivo puesto en el sector público, independientemente si estos

conocimientos y experiencias fueron adquiridos en el sector federal, estatal o municipal, como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro 4. Conocimiento y experiencia en el sector público federal, estatal o municipal

Funcionarios con experiencia en el sector público	CNDM 1995-1997	ENDESMUN 2000	ENAPREN 2004 ENGM 2004
Presidentes	N/P	45 %	50%
Secretarios	N/P	50%	45%
Tesorero	N/P	34%	33%
Oficial mayor	N/P	42%	44%
Contralor	N/P	36%	38%
Dir. Servicios públicos	N/P	40%	34.5%
Seguridad pública	N/P	44%	48%
Planeación	N/P	52%	49%
Evaluación	N/P	48%	44%
Participación social	N/P	45%	40.5%
* La abreviatura N/P significa que estos datos no fueron presentados en la encuesta referida.			
Nivel promedio		43.6%	42.6%

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de las encuestas del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDUM)1995, Encuesta Nacional de Desarrollo Municipal 2000, Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004 y la Encuesta nacional de Gobiernos municipales 2004, desarrolladas por INEGI, SEDESOL e INDESOL.

Las cifras muestran que hasta el año 2004 el 50% de los presidentes municipales no tenía experiencia ni conocimiento previo en administración pública al momento de ingresar a su encargo y también podemos observar que más del 67% de los funcionarios que forman el aparato administrativo desconocen las actividades a desarrollar en la administración municipal, pues nunca habían estado inmersos en algún sector público.

En el mismo contexto, la carencia de una ley federal, estatal o municipal del servicio civil en los municipios ha aumentado el rezago profesional de la administración local y aunque hasta el año 2008 los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Morelos, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal, han creado una ley que regule esta materia, no implica que cuenten con un modelo integral de empleo público. En el mejor de los casos su normatividad tiene una orientación más laboral que administrativa, en varios de los casos siguen limitando los procesos tales como el ingreso y la evaluación del desempeño dentro de sus propios modelos, además de que esto tampoco garantiza su instauración en el sector municipal, parece ser que los estados obedecen más a una moda normativa

que a la intención de mejorar los niveles de personal profesional, capacitado y con experiencia para realizar las funciones y actividades de la administración pública.

En el caso del municipio como se aprecia en el cuadro 1, de las encuestas del año 2000 y 2004, en relación a la reglamentación del servicio civil o profesional de carrera se manifiesta completamente ausente dentro de su normatividad administrativa, más aun de sus sistemas de gestión pública. Hasta ahora sólo encontramos esfuerzos aislados o bien existen propuestas escritas que se materializan dentro los planes de desarrollo estatal o municipal, pero que difícilmente se llevan a la práctica.

Así, tenemos casos como el del Estado de Hidalgo en el periodo 1999-2005, siendo gobernador Manuel Ángel Núñez Soto, periodo en el cual se pretendió instaurar el servicio civil de carrera, idea que surgió desde su campaña política y en el que, en su etapa original se pensó en integrar al nivel municipal, pero se decidió dejarlo para una etapa posterior.³³ Finalmente toda la idea quedo en un esfuerzo vano y reducido a una mera reorganización administrativa del gobierno estatal y la intención de una propuesta de ley que hasta el año 2010 no se ha concretado.

De manera concisa sobre este punto podemos agregar que la voluntad política, *la visión a corto plazo, los periodos de 3 años, la sindicalización del empleo público, la politización de los funcionarios,*³⁴ entre otros factores, siguen siendo fuertes obstáculos para la adopción de un Servicio Profesional de Carrera.

³³ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED, México 2008. Documento disponible en el portal: http://www.inafed.gob.mx/work/resources/Publicaciones/C02_3COP.pdf (06/11/2009).

³⁴ García del Castillo Rodolfo; Navarro Rivera, Gerardo. La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo. Documento obtenido a través del portal: www.indesol.gob.mx/docs5/5_comunicación, (17/06/2009).

1.4.4 Alta rotación del personal en las administraciones municipales

Los cambios de autoridades municipales en el país presentan una problemática muy recurrente y casi generalizada, en donde sus rasgos más comunes son: el despido de gran parte de los funcionarios municipales de todos los niveles, el reclutamiento de nuevo personal con criterios dudosos y el desmantelamiento material y económico de los Ayuntamientos.

Para poder respaldar las afirmaciones anteriores, necesitamos dimensionar la cantidad de actores públicos y la movilidad que cada trienio se presenta en los municipios del país, por lo que presentamos la visualización de cuadro siguiente:

Cuadro 5. Empleados del sector público.

Concepto	CNDM 1995-1997	ENDESMUN 2000	ENAPREN 2004 ENGM 2004
Total de municipios	2,395	2,427	2,432
Total de empleados en el municipio	336,414	478,010	469,607 * de 2,193 mp
Porcentaje de incremento	0%	(141,596) 29.5%	(-8,403) -1.8%
Personal de base	121,676	182,776	133,526 de *1115mp
Personal de confianza	155,809	250,677	199,703 de *1751mp
Personal eventual o por honorarios	59,550	44,557	72,890 de *1100mp

*cifras correspondientes al número de municipios en cuestión, ya que en la encuesta ENGM 2004, en 84 de los municipios no hubo levantamiento de los datos o los municipios no reportaron esa información, por lo que los recuadros de total de empleados y % de incremento son datos inciertos.

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de las encuestas del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDUM)1995, Encuesta Nacional de Desarrollo Municipal 2000, Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004 y la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004, desarrolladas por INEGI, SEDESOL e INDESOL.

La tabla muestra que más del 50% del personal se encuentra en la categoría de confianza lo cual se traduce que cada trienio dependerá de las voluntades e intereses políticas y partidistas para su permanencia, pues en la mayoría de los casos el nuevo presidente llegará con su respectivo personal, sumado a que existe un promedio de 50,000 empleos eventuales o por honorarios que en el transcurso del trienio son removidos o desplazados según los intereses del propio ayuntamiento y que sumando al porcentaje al personal de confianza estaríamos en la posibilidad de decir que alrededor de unos 300,000 mil empleos del sector público municipal presentan variaciones en los cambios de gobierno; por lo que a continuación presentamos un recuadro que documenta la rotación que el personal de las principales áreas del sector municipal presenta al inicio, durante y al final del periodo de gobierno.

Cuadro 6. Antigüedad en el cargo

Cargo	Menos de 1 año %	De 1 a 3 años %	De 3 a 5 años %	Más de 5 años %
Secretario municipal	31.03	56.70	4.99	7.28
Oficial mayor o director administrativo	33.37	58.87	3.10	4.66
Tesorero	28.08	61.68	5.37	4.87
Titular de Servicios públicos	29.56	57.88	7.52	5.05
Director de seguridad pública	31.04	57.36	5.20	6.40
Contralor municipal	33.68	57.55	4.68	4.09
Titular la unidad de planeación	35.64	52.75	7.22	4.40
Titular de la unidad de evaluación	33.55	54.15	7.64	4.65
Titular del área de participación social	37.13	53.38	5.00	4.50
Titular de la unidad de personal	40.69	45.63	7.74	5.93
Otros	33.80	53.78	6.15	6.27

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la Encuesta Nacional de Desarrollo Municipal 2000.

En relación a la rotación del personal la encuesta por el Indesol del año 2000 señala que en un promedio del 55% de los titulares de las áreas permanecen durante todo un periodo de gobierno, pero que cerca de un 34% tiene menos de un año en su puesto de trabajo, lo cual indica que pese al corto tiempo de permanencia en la administración municipal se dan rotaciones frecuentes al interior de esa corta experiencia, lo cual agrava el problema.

Siguiendo en el análisis del recuadro observamos que en promedio sólo un 6% de los titulares han permanecido durante más de un trienio en sus cargos y poco más del 5% de estos pudiese presumir que ha hecho una carrera en la administración municipal permaneciendo durante más de 2 administraciones.

Los datos muestran que los funcionarios de mayor permanencia en el puesto son: los secretarios del ayuntamiento, los tesoreros, los encargados de servicios públicos, planeación y de seguridad pública, es decir, las áreas críticas de la gestión son las que han mantenido a sus funcionarios; aunque no por el hecho que estos posterguen periodos de servicio se traduzca en buenos resultados, pues muchos de estos permanecen y continúan otro periodo en sus funciones por la ignorancia e inexperiencia de los recién llegados y porque en la mayoría de los municipios se carecen de mecanismos de medición y evaluación de la gestión y desempeño de los funcionarios, a lo que Cabañas denominó "*irracionalidad administrativa*"³⁵.

³⁵ Martínez Cabañas, Gustavo. La administración Estatal y Municipal de México, Ed. INAP-CONACYT, México 1995, pág. 118.

En términos porcentuales estamos hablando de que más del 90% de los funcionarios de primer nivel presenta una rotación constante y por lo tanto la pérdida de experiencia, conocimientos y además de que *“es recurrente también que las transiciones representen la anulación de proyectos ya implementados o por implementarse, ya sea por motivos políticos o económicos y el que gran parte de los mismos carezcan de la mínima planeación necesaria para desempeñar de manera eficiente las funciones inherentes a la naturaleza de su encargo”*.³⁶

De manera breve podríamos decir que los gobiernos locales terminan reinventándose cada tres años y empezando de cero sus actividades de gestión, con mandos medios y superiores totalmente nuevos e inexpertos y que debido al cambio de funcionarios municipales que se produce cada trienio se obstaculiza la creación de una base estable de recursos humanos y produce en consecuencia la pérdida de experiencias, conocimientos y procesos exitosos e impide la continuidad en la delicada tarea de gobernar, pagándose un alto costo en todos los sentidos, lo cual repercute de manera drástica tanto para los ciudadanos como para los encargados del sector municipal.

³⁶ Augusto Cabrero, Cesar. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo no. 23. México 2007, documento obtenido través del portal:
http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/001_estudios_e_investigaciones. (08/13/2009).

1.4.5 La heterogeneidad de los municipios

La diversidad de los municipios mexicanos presenta una gran brecha en la disponibilidad de recursos para brindar mejores servicios a la ciudadanía, la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004 en sus conclusiones señala que existen dos mundos distintos en la diversidad municipal:³⁷ *uno, con capacidad institucional avanzada, y otro, con municipios de capacidad limitada*, ya que en nuestro país son los municipios urbanos y metropolitanos quienes poseen mayor factibilidad para implementar sistemas de gestión de calidad e inclusive certificarlos, debido a que cuentan con más infraestructura, mejores instrumentos técnico-administrativos, un nivel alto de disponibilidad de recursos obtenidos mediante participaciones fiscales, aportaciones federales y créditos adquiridos.

El problema es que esta cuestión según INAFED sólo se presenta en un 21% de los municipios: 5% con muy alta capacidad financiera equivalente a 125 municipios y un 16% equivalente a 256 municipios con alta capacidad financiera, según la clasificación de municipios de la Secretaría de Gobernación y que en suma representan 381 municipalidades, que además concentran gran número de empresas, industrias y servicios, entre muchas otras ventajas que les permite obtener un nivel de recursos que los municipios rurales y semiurbanos están lejos de alcanzar.³⁸

Los datos y percepciones muestran que los municipios metropolitanos tienen mayor factibilidad de adoptar nuevos esquemas administrativos basados en principios de la nueva gestión pública y son más viables debido a que usualmente tienen estructuras administrativas más consolidadas. En este sentido “las innovaciones son más evidentes en los municipios de mayor tamaño, que disponen de las mejores condiciones materiales y se muestran más eficaces en buscar alternativas a la complejidad de la demanda social por sus servicios. Por lo general, otra característica de la innovación en los ayuntamientos mayores es su perfil estratégico, es decir, su capacidad de influir positivamente el proceso de consolidación institucional en su conjunto, incorporando o renovando funciones públicas que modifican significativamente las relaciones intergubernamentales o las relaciones del ayuntamiento con la sociedad local”.³⁹

³⁷ Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004, INDESOL, México 2008. Disponible en el portal: http://www.sedesol.gob.mx/librerias/carpeta_comunicado.php?clave_carpeta=2. (05/08/08).

³⁸ Indicadores para la gestión de los ayuntamientos. Instituto nacional para el federalismo y el desarrollo municipal, INAFED, México 2009, Documento disponible en el portal <http://www.inafed.gob.mx>, (29-09-09).

³⁹ Guillén López, Tonatiuh, Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política, Ed. Miguel Ángel Porrúa-Colegio de la Frontera Norte, México, 1996. pág. 68.

Estamos hablando de que la cuestión de los procesos de profesionalización se concentra en municipios metropolitanos y urbanos con alta capacidad financiera e institucional, que representan menos del 15% del total de municipios, sumado a la evidencia de Moreno Jaimes (2003) que apunta a que *“la calidad gubernativa local parece responder más a la influencia de la modernidad socioeconómica de los municipios”*⁴⁰, incluso sobrepasando al factor y cuestión electoral, lo cual refleja la problemática y desventaja existente para que los municipios pequeños puedan instrumentar sistemas o programas de mejora administrativa, y más aún, si estos representan un gasto en sus recursos. Por lo que necesitamos mecanismos administrativos que logren ser accesibles para todos los municipios, sin que estos representen alguna alteración en su gasto presupuestal.

A partir de estos datos, se puede afirmar claramente que hay dilaciones importantes en las capacidades administrativas de la mayoría de los municipios mexicanos, y que estos rezagos se dan principalmente por la deficiencia cognitiva del recurso humano en cuestiones de gobierno y administración municipal. Los datos y estudios indican que continuaremos teniendo administraciones con resultados ineficientes mientras se carezca de personal con un nivel educativo idóneo y con el perfil adecuado, *sin acumulación del conocimiento producto de los años de experiencia*, con una baja capacitación, carente de instrumentos legales como el servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera y también carente de la creación e instrumentación de herramientas administrativas.

A todo esto se suma en gran parte, la falta de voluntad política que existe dentro de los gobiernos locales, que obstaculiza la obtención de mejoras en la administración municipal, lo cual se ve reflejado en el poco interés que el sector muestra en actividades que impulsen las reformas para incrementar el marco normativo del municipio, la continuidad de estructuras, sistemas y prácticas administrativas obsoletas que crean tortuguismos burocráticos y FINALMENTE EL CORTO PERIODO DE GOBIERNO que cortan de tajo en la gran mayoría de los municipios con las pocas estructuras funcionales, los buenos proyectos, las experiencias exitosas y la acumulación del conocimiento.

El tiempo pasa, los mecanismos y reformas de ley difícilmente llegarán por diversas cuestiones y factores como lo hemos mencionado, por lo que presentamos a través de este trabajo, una herramienta fundamental que los gobiernos locales pueden crear e implementar sin que afecten los

⁴⁰ Síntesis del capítulo 6 del libro de Moreno Jaimes, Carlos. Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México, Ed. Guadalajara: ITESO, UIA-Puebla, UIA-Torreón, México, 2008.

intereses políticos y económicos y que ayuda a incrementar su capacidad administrativa y de gobierno: los manuales administrativos.

Los manuales son documentos que pueden ser usados tanto por municipios financieramente sólidos como por aquellos que no lo son, por municipios con estructuras administrativas en proceso de formación o por aquellos que cuentan con estructuras base. Considerando que los municipios que carecen en mayor medida de dichas capacidades son los que más abundan en nuestro país, presentando rezagos en esos rubros, encontrarán en los manuales administrativos grandes ventajas en la organización y función de la administración municipal, ya que les permitirán avanzar en la eficiencia de la administración y de las condiciones de capacidad operativa y funcional de su aparato administrativo.

Los manuales administrativos son documentos escritos que concentran en forma sistemática una serie de elementos administrativos con el fin de informar y orientar la conducta de los integrantes del gobierno y la administración municipal, unificando los criterios de desempeño y cursos de acción que deberán seguirse para cumplir con los objetivos trazados. Incluyen las normas legales, reglamentarias y administrativas vigentes que se han ido estableciendo en el transcurso del tiempo y su relación con las funciones, procedimientos y la forma en la que la empresa se encuentra organizada.

Los manuales administrativos representan una guía práctica que se utiliza como herramienta de soporte para la organización y comunicación, que contiene información ordenada y sistemática, en la cual se establecen claramente los objetivos, normas, políticas y procedimientos de los gobiernos municipales, lo que hace que sean de mucha utilidad para lograr una eficiente administración.

Son considerados uno de los elementos más eficaces para la toma de decisiones en la administración, ya que facilitan el aprendizaje y proporcionan la orientación precisa que requiere la acción humana en cada una de las unidades administrativas que conforman al gobierno municipal, fundamentalmente a nivel operativo o de ejecución, pues son una fuente de información que trata de orientar y mejorar los esfuerzos de sus integrantes para lograr la adecuada realización de las actividades que se le han encomendado.

Su elaboración dependerá de la información y las necesidades de cada municipio, para determinar con que tipos de manuales se debe contar, cuando se elaboran adecuadamente pueden llegar a abarcar todos y cada uno de los aspectos de cualquier área de la administración municipal, su alcance se ve limitado únicamente por las exigencias de la administración.

Capítulo 2

Los manuales administrativos

La administración pública al igual que toda disciplina necesita de herramientas y mecanismos administrativos los cuales puedan desarrollar nuevas técnicas que coadyuven a lograr una adecuada sistematización de las actividades que deben desempeñar el Estado y sus entes administrativos para el logro de sus fines y objetivos. Asimismo, la administración municipal necesita de herramientas administrativas que le ayuden a lograr una adecuada sistematización de su órgano de gobierno depositado en el ayuntamiento y su aparato administrativo compuesto por sus funcionarios públicos, personal administrativo, auxiliar y operativo.

En este caso nos interesa destacar la relevancia que tienen los manuales administrativos en la organización y función del gobierno y la administración municipal, ya que son herramientas documentales que ayudan a la sistematización de jerarquías, estructuras, organización, funciones, atribuciones, políticas y procedimientos en la administración municipal. Contribuyen a la capacitación del gobierno municipal junto con su aparato administrativo y mejoran el desempeño de la función administrativa que deja mucha desilusión en los ciudadanos y en los propios integrantes de las administraciones.

2.1 Antecedentes del origen de los manuales

La historia de los manuales como herramienta administrativa, no tiene un punto exacto de referencia en el tiempo que pueda tomarse con precisión, para indicar su aparición como una técnica depurada e indispensable para el ejercicio de una eficiente administración.

Existen investigaciones afirmando, que surgieron en la década de los 40's en la administración pública. Las afirmaciones de los estudiosos⁴¹ concuerdan en que empezaron a utilizarse como tal por las fuerzas militares en la Segunda Guerra Mundial, debido a la necesidad de entrenar y capacitar al personal militar de una manera rápida y uniforme con procesos bien definidos, lo cual redujera costos y de manera principal el tiempo; ya que era la cuestión de más se adolecía en tiempos bélicos, aunque se tiene conocimiento de que ya existían algunas publicaciones en las que se proporcionaba

⁴¹ Duhalt Krauss Miguel. Los manuales de procedimientos en las oficinas públicas, Ed. UNAM, México, 1970; Terry R. George. Administración y control de oficinas, Ed. CECOSA, México 1993; Z. Diamond, Susan. Cómo preparar manuales administrativos, Ed. Interamericana, México 1983; Quiroga Leos, Gustavo. Organización y métodos en la administración pública, Ed. Trillas, México 2006 y Rodríguez Valencia Joaquín, Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. Ed. Cengage Learning, México 2008.

información e instrucciones de sobre el cómo operar organismos o cómo llevar a cabo la función de un gobierno o administración.

Como sustento de la afirmación anterior tenemos como referencia la obra "Los espejos de los príncipes musulmanes" de Omar Guerrero Orozco (1982),⁴² en la cual se aduce a una misiva escrita a mediados del siglo IX, que escribió Tahir Taifur, virrey de Khurasán (región de Irán) y la envió a su hijo Abdallah Ibn Tahir que a la sazón había sido nombrado gobernador de una provincia de Mesopotamia y que desde entonces dicha carta se consideró como todo un manual en administración. Guerrero(1982) menciona que en la misiva Tahir Taifur hace alusión a varios aspectos que deberá cuidar el gobernador en su encargo, ya que el manejo de la administración para su hijo Abdallah era una preocupación constante, asimismo, desde nuestro punto de vista representa un grandísimo aporte al trabajo que estamos desarrollando y destaca la importancia que para la administración pública hoy representa tal acto, a lo cual reproducimos un fragmento tal y como se encuentra publicado en la obra.

"asigna a los oficiales de tu corte y a tus secretarios una hora fija, de cada día, para que se presenten ante ti con sus expedientes, los resultados de sus deliberaciones y los informes que hayan recabado sobre los menesteres del país que tú gobiernas, y los asuntos de tus súbditos. Presta un oído atento a lo que ellos te expongan, estudia detenidamente los documentos que te presenten, aplicándoles todo tu espíritu y toda tu inteligencia; examínalos repetidamente. Aquilata las disposiciones que pienses tomar; procede, en seguida, apoyado en el Señor, a poner en ejecución lo que coincide con los principios de la justicia y la prudencia. Si algunas medidas que te proponen no responden a esos principios, obra con toda circunspección y demanda nuevos informes fehacientes".⁴³

Otro dato de la llegada de los manuales a la actividad de la administración pública y principalmente a la administración municipal en México es el *Directorio Político para Alcaldes* de Juan Wenceslao Barquera en 1834 en comparte con el *Manual de providencias económico-políticas* para el uso de habitantes del Distrito Federal de Juan Rodríguez de San Miguel; los cuales tenían el carácter

⁴² Guerrero Orozco, Omar. Los espejos de los príncipes musulmanes. Ed. UNAM, Revista Tlamati, núm. 4, México 1982, págs. 5-13. Documento disponible en el portal: <http://omarguerrero.org/articulos/politica.html> (01/10/09)

⁴³ Ibn Jaldún. Citado por Omar Guerrero Orozco. *Ibidem*

ilustrativo para la ciudadanía, regidores, síndicos y alcaldes, sobre las disposiciones generales más frecuentes a las que la sociedad debía sujetarse.⁴⁴ Después de diez años aparece el Manual de alcaldes y jueces de paz de Luis Ezeta, elaborado en 1845, como una manera de actualización del Directorio político de Wenceslao Barquera, el documento de Ezeta se encuentra dividido en dos partes: 1) apoderados en los pueblos; y 2) obligaciones y facultades de los jueces de paz en lo económico y los gubernativo; aunque se encuentra clasificado como un documento que aborda de manera jurídica la organización y función municipal.⁴⁵

En 1850 llega el manual de Mariano Galván denominado *Novísimo manual de alcaldes*, el cual compilaba asuntos legales relativos a los municipios en materia de atribuciones civiles, materia criminal, policía, juicios, formularios y disposiciones de policía. Para el año de 1875 aparece el *Manual de Ayuntamientos* de Julio Jiménez y Agustín Lozano, obra totalmente mejorada en comparación con sus antecesores, la cual constaba de tres partes, la primera dedicada a la organización de los ayuntamientos, las funciones del presidente, síndicos y regidores, así como de las comisiones de hacienda y fiscales; las otras dos partes son segmentos especializadas en contabilidad financiera municipal, documento que lo hizo único en su género.⁴⁶ Este manual de ayuntamientos fue un documento valiosísimo en la descripción de la organización y actividades de los municipios, así como de las funciones para los empleados en los gobiernos locales en materia de recaudación fiscal y la contabilidad general del ayuntamiento.

La última aportación de manuales antes de la constitución de 1917 y que vino a representar la obra más moderna, didáctica y funcional de esa época, fue la aportación que realiza *Cosme Garza García con su Manual para los presidentes municipales en el año de 1897*⁴⁷ en la ciudad de Saltillo, en él expresaba, que era su deseo el simplificar la ardua y engorrosa tarea que representaba buscar y encontrar las atribuciones que a los funcionarios se les encomendaba por ley y las cuales se encontraban diseminadas en códigos, leyes, decretos y circulares.

⁴⁴ El manual de San Miguel mantiene un contenido que destaca el examen a detalle, relativo a la división de la ciudad de México en ocho cuarteles y manzanas. Además de ser un detallado documento de 43 encabezados que tratan de los más diversos ramos municipales- algunos tan particulares como los bandos de vacas de ordeña o el reglamento de baños y temascales- estos últimos que se remontan a la época prehispánica, que cuenta del tipo de administración pública de esa época.

⁴⁵ Sánchez González, José Juan. Historia del estudio de la Administración Pública en México. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Miguel Ángel Porrúa, 2009.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Garza García, Cosme. Manual de los Presidentes Municipales. UNAM, México 1897, documento disponible en el portal: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/53/.../pr9.pdf (10/12/09).

Este manual se encontraba organizado en treinta y un apartados, abarcando una gran parte de materias administrativas, políticas, jurídicas, técnicas y de policía de los ayuntamientos, que sin duda muestran la variedad de funciones que correspondían al gobierno local en de esa época.

En tiempos más actuales los manuales administrativos en el sector público municipal según los indicios que logramos encontrar en las obras de Quiroga Leos (2006) y Quintana Roldan(2008) reaparecen nuevamente en los años 80's con el manual de administración municipal, editado en 1981 por la entonces Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, que sugería prototipos de organización administrativa según la clasificación de municipios: metropolitanos urbanos, semiurbanos y rurales. En cuanto al sector privado en México, Álvarez Torres (2006) refiere que fue a partir de los años 50's y que las primeras empresas en iniciar en nuestro país su uso y aplicación fueron Ford y Chevrolet, empresas dedicadas a la producción de autos y que empezaron a poner énfasis en la estandarización de métodos y procesos, reduciendo tiempos, costos y aumentando la calidad en sus productos.⁴⁸

Los datos antes citados sin duda representan la base para el desarrollo e importancia que hoy representan estas herramientas administrativas para la administración pública municipal y aunque como lo afirma Rodríguez Valencia (2008), *los primeros manuales carecían de efectos técnicos, "con el transcurrir de los años los manuales se adaptaron para ser más técnicos, claros, concisos y prácticos, y comenzaron a aplicarse a diversas funciones operacionales"*.⁴⁹

Sin duda la aplicación de estos instrumentos representaron herramientas de gran utilidad en la incursión de la labor pública o privada y que contribuyeron de manera notable a mejorar aspectos fundamentales en la administración de las empresas y las instituciones u organizaciones públicas.

Con los antecedentes anteriores podemos decir que la creación de estas herramientas administrativas permitió llevar una simplificación del actuar administrativo facilitando la labor y atribuciones encomendadas; ayudaron a mantener un control de la actividad a desarrollar, estableciendo claramente las funciones, atribuciones, políticas y procedimientos que se realizan en el desempeño de las labores y auxiliaron a tener una orientación más rápida y dinámica de la capacitación del recurso humano.

⁴⁸ Álvarez Torres, Martín G. Manual para elaborar manuales de políticas y procedimientos. Ed. Panorama México 2006.

⁴⁹ Rodríguez Valencia, Joaquín, Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. Ed. Cengage Learning, México 2008, pág. 240.

2.2 Concepto de los manuales administrativos

Para poder definir y lograr un concepto general de lo que son los manuales administrativos, consideramos necesario y conveniente, presentar diversas conceptualizaciones según sus autores, a fin de contar con una idea y panorama más amplia que nos permita llegar a una concepción específica y de fácil de comprensión o quedarnos con aquella que más se aproxime a lo que cada uno pensamos; por lo que conviene el análisis y lectura de analizar los siguientes concepciones:

El autor Miguel Duhalt Krauss (1970) en su obra los manuales de procedimientos en las oficinas públicas *lo conceptualizó como un “documento que contiene en forma ordenada y sistemática información y/o instrucciones sobre historia, políticas, procedimientos, organización de un organismo social, que se consideran necesarios para la mejor ejecución del trabajo”*.⁵⁰

George R. Terry (1993) considera que un manual “es un registro escrito de la información de las instrucciones que se relacionan y pueden utilizarse para guiar los esfuerzos de los empleados en una empresa”.⁵¹

Guillermo Gómez Ceja (2004) refiere que “es un conjunto de documentos que partiendo de los objetivos fijados y las políticas implantadas para lograrlo, señala la secuencia lógica y cronológica de una serie de actividades, traducidas a un procedimiento determinado, indicando quién los realizará, qué actividades han de desempeñarse y la justificación de todas y cada una de ellas, en forma tal, que constituyen una guía para el personal que ha de realizarlas”.⁵²

Graham Kellog. Afirma que “el manual presenta sistemas y técnicas específicas, señala el procedimiento a seguir para lograr el trabajo de todo el personal de oficina o de cualquier otro grupo de trabajo que desempeña responsabilidades específicas”⁵³

⁵⁰ Duhalt Krauss Miguel. Los manuales de procedimientos en las oficinas públicas, Ed. UNAM, México, 1970 pág. 20.

⁵¹ Terry R. George. Administración y control de oficinas, Ed. CECSA, México 1993, pág. 740.

⁵² Gómez Ceja, Guillermo. Planeación y organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2004, pág. 378.

⁵³ Ibídem pág. 377

Según Agustín Reyes Ponce (2006) define al manual como *"Un folleto, libro, carpeta, etc., en los que de una manera fácil de manejar (manuable) se concentran en forma sistemática, una serie de elementos administrativos para un fin concreto: orientar y uniformar la conducta que se presenta entre cada grupo humano en la empresa"*.⁵⁴

Por otro lado, encontramos a Gustavo Quiroga Leos (2006) que describe al manual como *"un documento que contiene, en forma ordenada y sistemática, información y/o instrucciones sobre historia, organización, política y/o procedimientos de una organización que se consideren necesarios para la mejor ejecución del trabajo"*.⁵⁵

Por su parte Joaquín Rodríguez Valencia (2007), considera que *"los manuales representan un medio de comunicación de las decisiones de la Administración concernientes a políticas, organización, procedimientos"*.⁵⁶

Continolo G. lo puntualiza como *"una expresión formal de todas las informaciones e instrucciones necesarias para operar en un determinado sector; es una guía que permite encaminar en la dirección adecuada los esfuerzos del personal operativo"*.⁵⁷

Por último Enrique B. Franklin Fincowsky (2009), detalla que los manuales administrativos *"son documentos que sirven como medios de comunicación y coordinación para registrar y transmitir en forma ordenada y sistemática tanto la información de su organización (antecedentes, legislación, estructura, objetivos, políticas, sistemas, procedimientos de calidad, etc.), como las instrucciones y lineamientos necesarios para que desempeñen mejor sus tareas"*.⁵⁸

Con base en estas definiciones podemos decir que los manuales administrativos son herramientas textuales, que permiten documentar de manera sistemática y ordenada, información e instrucciones de diversa índole, relevante para la organización, funciones, políticas, procedimientos y demás actividades de la administración municipal; asimismo, comunican, guían, fortalecen y coordinan, los esfuerzos para el logro de los fines y objetivos, que las administraciones se proponen al inicio y durante su gestión.

⁵⁴ Reyes Ponce, Agustín, administración de empresas teoría y práctica, primera parte, Ed. Limusa, México 2006, pág. 177.

⁵⁵ Quiroga Leos, Gustavo. Organización y métodos en la administración pública, Ed. Trillas, México 2006, pág. 161.

⁵⁶ Rodríguez Valencia, Joaquín. Estudio de sistemas y procedimientos administrativos, Cengage Learning, México 2008, pág. 244.

⁵⁷ G. Continolo. Citado por Rodríguez Valencia, Joaquín. Como elaborar y usar los manuales administrativos, Ed. Thomson, México 2008, pág. 55.

⁵⁸ Franklin Fincowsky, Enrique Benjamín. Organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2009, pág. 244.

2.3 Clasificación de los manuales administrativos

No existe un sólo modelo establecido de clasificación de los manuales administrativos, cada autor presenta diferentes modelos a seguir, algunos concuerdan en el ordenamiento y términos, otros adhieren o suprimen ciertos elementos.

La diversidad de manuales se puede observar en mayor contundencia en el sector privado ya que es donde han tenido más auge debido a la utilidad e importancia que representan para dicho sector, según las fuentes consultadas, pero independientemente del carácter de cada manual todos tienen una clasificación con respecto a su uso y elaboración.

Tratando de presentar una representación básica que pueda ser clara y entendible, y después de consultar el tema y analizar las obras de los autores: Franklin Fincosky(2009)⁵⁹, Rodríguez Valencia (2007)⁶⁰, Quiroga Leos (2006)⁶¹, Gómez Ceja (2004)⁶², Fernández Arena (1994)⁶³ R. Terry (1993)⁶⁴ y Duhalt Krauss (1968); encontramos que son tres las formas que con mayor frecuencia se utilizan para su clasificación, aunque cabe aclarar que puede haber variaciones sustentables de acuerdo con criterios y situaciones específicas.

La clasificación que a continuación presentamos corresponde tanto al sector público como privado, con sus respectivas diferencias en términos y fines que cada sector persigue; por lo que para una mejor comprensión agregamos la descripción de las subcategorías y elementos que integran a cada categoría, con la finalidad de entender su aplicación en el sector municipal.

- 1. Manuales administrativos por su alcance, ámbito o área de aplicación**
- 2. Manuales administrativos por su contenido**
- 3. Manuales administrativos por su función**

⁵⁹ Franklin Fincosky, Enrique Benjamín. Organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2009, pág. 245.

⁶⁰ Rodríguez Valencia, Joaquín. Cómo elaborar y usar los manuales administrativos, Ed. Ecafsa Thomson, Mexico 2007, pág. 59.

⁶¹ Quiroga Leos, Gustavo. Organización y métodos en la administración pública, Ed. Trillas, México 2006, pág. 161.

⁶² Gómez Ceja, Guillermo. Planeación y organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2004, pág. 380.

⁶³ Fernández Arena, José Antonio. El proceso administrativo, Ed. Diana, México 1994, pág. 192.

⁶⁴ R. Terry George. Administración y control de oficinas, Ed. CECSA, México 1993, pág. 740.

2.3.1 Manuales administrativos por su alcance

La clasificación manuales administrativos por su alcance también podemos hallarla en algunas obras con el término de *manuales administrativos por ámbito o área de aplicación*, refiriéndose de forma sinónima a la misma descripción y dentro de esta categoría observamos que es común encontrarla dividida en las siguientes subclasificaciones: *manuales macroadministrativos, mesoadministrativos, microadministrativos y especiales o exclusivos*.

a) Macroadministrativos. En esta subclasificación podemos encontrarnos contemplados como “instrumentos que se utilizan para exponer de manera general a todas las dependencias de la institución municipal.⁶⁵ *Cuando el estudio o la investigación realizada cubre toda la organización en su conjunto.*

Ejemplo. Manual general de organización y funciones del municipio de Acaxochitlán.

b) Mesoadministrativos. La subclasificación mesoadministrativos se refiere a que este tipo de manuales “*contienen información sobre procedimientos que involucran a todo un sector administrativo, actividad o ramo específico, y en este pueden estar dos o más instituciones u organizaciones que lo conforman*”.⁶⁶ *Fincowsky (2009) describe que el término mesoadministrativos generalmente se usa de manera normal en el sector público, aunque también puede emplearse en el sector privado.*

Ejemplo: Manual de organización y funciones para las delegaciones auxiliares comunitarias.

c) Microadministrativos. Esta subclasificación menciona que son los manuales que corresponden a sólo una organización, que se refieren a ella de modo general o se circunscriben a alguna de sus áreas en forma específica.

*“Instrumentos que exponen detalladamente la estructura de una entidad o área, y señalan los puestos y la relación que existe entre ellos.”*⁶⁷

Ejemplo. Manual de organización y funciones de la Secretaría General Municipal.

⁶⁵ Quiroga Leos, Gustavo. Organización y métodos en la administración pública, Ed. Trillas, México 2006, pág. 162.

⁶⁶ Franklin Fincowsky, Enrique Benjamín. Organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2009, pág. 246.

⁶⁷ *Ibidem*.

d) Manuales especiales. Esta última subclasificación esta designada para los manuales que solamente se destinan para algo meramente especial. *“Estos manuales también podemos encontrarlos como manuales exclusivos o de aplicación individual”*.⁶⁸ Gómez Ceja refiere que dichos manuales están destinados a un solo puesto y/o aplicación.

Ejemplo. Manual de actos protocolarios y días festivos en la presidencia municipal de Acaxochitlán o manual de identidad municipal

⁶⁸ Gómez Ceja Guillermo. Planeación y organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2004, pág. 380.

2.3.2 Manuales administrativos por su contenido.

El contenido de los manuales depende del asunto a tratar y del uso que se piensa darle. Se refiere al contenido del manual para cubrir una variedad de materias, dentro de esta clasificación los más comunes que se pueden encontrar son los siguientes: manual de historia, manual de organización, manual de políticas, manual de procedimientos, manual de servicios al público y manual de contenido múltiple.

a) Manual de Historia. R. Terry (1993) dice que el manual histórico *“le da al empleado una visión de la tradición y pensamiento que hay detrás de la empresa con la que trabaja. Es probable que haya mejor entendimiento, aumenta la moral y ayuda al empleado a sentir que pertenece y que forma parte de la compañía”*.⁶⁹

Para el caso de un municipio y a manera de ejemplificar un manual de historia tendría como propósito el proporcionar información trascendental sobre el municipio y su administración, datos de su fundación, sus primeros gobernantes, su crecimiento, logros más destacados e importantes, su cultura, representación de las estructuras administrativas y los contrastes de la posición y situación actual en la que se encuentra dicho municipio en cuestión, política, social, ecológica, económica y culturalmente.

b) Manual de organización y funciones. Su propósito es exponer en forma detallada la estructura organizacional formal a través de la descripción de los objetivos, funciones, autoridad y responsabilidad de los distintos puestos y las relaciones que existen en el gobierno y administración del municipio.

Miguel Duhalt Kraus lo define como aquel que expone con detalle la estructura de la organización y señala los puestos y la relación existente entre ellos. Explica la jerarquía, los grados de autoridad y responsabilidad, las funciones y actividades de los órganos de la institución.⁷⁰

En la actualidad estos manuales contienen información simplificada, organizada y detallada de los organismos públicos; de sus unidades, áreas o puestos en específico, sobre sus antecedentes, misión, visión, organigrama, base legal, atribuciones, funciones de los puestos; niveles jerárquicos,

⁶⁹ Terry R. George. Administración y control de las oficinas, Ed. CECSA, México 1993, pág. 746.

⁷⁰ Duhalt Krauss, Miguel. Los manuales de procedimientos en las oficinas públicas, Ed. UNAM, México 1970, pág. 20.

grados de autoridad y responsabilidad; presentan los canales de comunicación y coordinación y de manera opcional podrían presentar el directorio de la organización.

Los datos pueden variar de acuerdo al grado de desarrollo de la unidad, de la organización, técnicas, métodos y personal calificado y de la importancia que le otorgue el secretario, director o titular del área o institución.

c) Manual de políticas. En este documento se indican la forma de proceder y los límites dentro de los cuales deben enmarcarse las actividades tendientes a alcanzar los resultados Institucionales. Terry R. (1993) dice que una “política es una guía básica para la acción porque describe los límites generales dentro de los cuales se registraran las actividades”.⁷¹ En consecuencia, el manual de políticas incluye las intenciones o acciones generales de la administración que es probable que se registren en determinadas circunstancias.

Toda política debe estar orientada hacia el objetivo primario o razón de ser de la institución. El manual de políticas puede incluir las políticas generales de la institución, así como de las unidades administrativas de la misma, J.G. Hendrick considera que una política no es otra cosa que una “actitud de la dirección en forma escrita, establecen las líneas a seguir y marcan un margen dentro del cual el personal directivo puede obrar para balancear las actividades y objetivos de los mandos superiores, según convenga a las condiciones locales”.⁷²

Kellog hace notar que los manuales de políticas muchas veces incluyen una declaración de objetivos de la institución y otros slogans que expresan una política; por ejemplo: más calidad por menos dinero.⁷³ Como ejemplos de slogans que pueden tener incidencia en las políticas en el sector público y que podrían influir en la forma en que se conducen los funcionarios por parte de las instituciones hacia el ciudadano tenemos los siguientes: Vivir mejor-Gobierno Federal, Compromiso gobierno que cumple-Gobierno del Estado de México, Hechos no palabras-Gobierno del Estado de Chiapas, Juntos lo podemos todo-Gobierno del Estado de Hidalgo, entre otros muchos.

⁷¹ Terry R. George. Administración y control de las oficinas, Ed. CECOSA, México 1993, pág.741.

⁷² Hendrick, James G., Citado por Gómez Ceja, Guillermo. Planeación y organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2004, pág. 381.

⁷³ *Ibidem* pág. 382

d) Manual de procedimientos.- Estos manuales también podemos encontrarlos como manuales de operación y *“puede servir como una conveniente fuente de información sobre la forma en que se va a hacer el trabajo. Pueden apoyarse los pasos autorizados, con información complementaria en forma de diagramas, bocetos y gráficas para aclarar los datos”*.⁷⁴

Kellog explica que “el manual de procedimientos presenta sistemas y técnicas específicas, señala el procedimiento preciso a seguir para lograr el trabajo de todo el personal de la oficina o de cualquier otro grupo de trabajo que desempeña responsabilidades específicas. Un procedimiento por escrito significa establecer debidamente un método estándar para ejecutar algún trabajo”.⁷⁵

El manual de procedimientos es útil porque permite conocer el funcionamiento interno de las dependencias en lo que se refiere a la descripción de tareas, ubicación, requerimientos y a los puestos responsables de su ejecución.⁷⁶

En resumen el manual de procedimientos en la administración municipal representa la expresión analítica de los procedimientos administrativos a través de los cuales se canaliza la actividad operativa del organismo. Este manual es una guía de trabajo del personal (cómo hacer las cosas) estandarizando tareas, actividades y procesos; representan una herramienta muy valiosa para orientar a trabajadores de nuevo ingreso.

e) Manual de Trámites y servicios municipales. Es el instrumento normativo que compila los trámites y servicios cuya gestión y/o autorización está conferida por disposición legal o reglamentaria a las autoridades competentes, señalando con precisión y claridad los requisitos; costos y lugar de pago, en su caso, o la indicación de ser gratuitos; plazos; procedimientos; área de recepción, su domicilio y teléfono; horario de atención; comprobante de ingreso; documento a obtener; domicilio y teléfono de la autoridad competente para recibir quejas y denuncias; y fundamento jurídico-administrativo para su realización.⁷⁷

⁷⁴ Terry R. George. Administración y control de las oficinas, Ed. CECSA, México 1993, pág. 747.

⁷⁵ Kellog, M, Graham. Citado por Gómez Ceja, Guillermo. Planeación y organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2004, pág. 378.

⁷⁶ Quiroga Leos, Gustavo. Organización y métodos en la administración pública, Ed. Trillas, México 2006, pág. 225.

⁷⁷ Manual de trámites y servicios, gobierno del Distrito Federal, México 2009, documento disponible en el portal: http://www.cgma.df.gob.mx/normatividad_admin/manualdetramites/index.php (27/09/09).

f) Manual de contenido múltiple. Documento que se le denomina así regularmente cuando contiene o agrupa dos o más áreas o funciones, se utiliza “cuando el volumen de actividades, o del personal, o la simplicidad de la estructura organizacional no justifiquen la elaboración y utilización de distintos manuales, puede ser conveniente que se elabore uno de este tipo”.⁷⁸ Se podría afirmar que es un manual mixto, pues contiene las características de más de un tipo de manual, en este manual es posible agrupar varios aspectos de la institución, organización o empresa debido a los pocos integrantes de la estructura administrativa.

Estos manuales podemos encontrarlos principalmente en organizaciones pequeñas, pues en este tipo de manuales se pueden combinar dos o más conceptos y por lo general se utilizan separadores para diferenciar su contenido.

⁷⁸ Rodríguez Valencia, Joaquín. Cómo elaborar y usar los manuales administrativos, Ed. Thomson, México 2007, pág. 61.

2.3.3 Manuales administrativos por su función

Tercera y última clasificación, los manuales que se encuentran dentro de esta categoría se refieren a *una función operacional específica a tratar*, dentro de los manuales por función, los tipos y las denominaciones que con frecuencia los podemos encontrar son los siguientes: manual de compras, manual de puesto (s), manual de producción, manual de finanzas, manual de personal, manual de gestión de calidad y manual de otras funciones.

a) Manual de compras. En el caso específico del gobierno y administración municipal se podrían implementar como un complemento del marco jurídico en materia de obras públicas y se encargaría de marcar los pasos y lineamientos que se deben acatarse para realizar las convocatorias y licitaciones de obras públicas. En el caso de la tesorería o alguna otra unidad perteneciente a la estructura municipal puede delinear los criterios para realizar las compras y adquisiciones, insumos, equipo y bienes que se requieren para el buen funcionamiento del municipio y su administración.

Este tipo de manuales tiene como objetivo “definir las actividades que se relacionan con la compra de productos, insumos, bienes muebles o inmuebles, de modo que este manual representa una útil fuente de referencia para las personas encargadas de compras, especialmente cuando representan problemas fuera de lo común.”⁷⁹

b) Manual de puesto. También llamado manual individual o instructivo de trabajo, que “precisa las labores, los procedimientos y rutinas de un puesto en particular”⁸⁰. Por ello, cuando el manual de puesto no solo contiene la descripción de las labores sino que explica cómo deben ejecutarse, es un manual de organización y procedimientos al mismo tiempo, es decir, es un manual de contenido múltiple o mixto.

c) Manual de personal. Estos manuales también podemos encontrarlos con la denominación de manuales de relaciones industriales, manuales de reglas y reglamentos de oficina, manuales de empleado o manual de empleo. Rodríguez Valencia (2008) menciona que “su objetivo es comunicar las actividades y políticas de la dirección superior en lo que se refiere a personal. Los manuales de personal podrían contener aspectos como: reclutamiento y selección, administración de personal,

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Gómez Ceja, Guillermo. Planeación y organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2004, pág. 381.

lineamientos para el manejo de conflictos personales, políticas de personal, uso de servicios, prestaciones, capacitación, mecanismos de trámites, quejas o sugerencias, etc.”⁸¹

Bajo la concepción de R. Terry (1993) dice que estos manuales son un medio excelente para explicar a los empleados un plan de prestaciones, incluyendo tópicos tales como el seguro de grupo, hospitalización, facilidad para el ahorro; las preguntas relativas al uso de las instalaciones, permisos de enfermedad, uso de los periodos de descanso, vacaciones, horas de empleo, días de fiesta, uso de teléfono y estipulaciones para las actividades recreativas.⁸²

d) Manual técnico. “Tratan acerca de los principios y técnicas de una función operacional determinada. Se elabora como fuente básica de referencia para la unidad administrativa responsable de la actividad y como información general para el personal interesado en esa función.”⁸³

Como ejemplos de este tipo de herramientas tenemos al manual técnico de auditoría administrativa o manual técnico para la elaboración de manuales administrativos en la administración pública municipal.

e) Manual de producción. Este documento podría parecer más del sector privado aunque el existen municipios que tienen empresas municipales donde puede aplicar dicho documento, ya que es el “elemento de soporte para dirigir y coordinar procesos de producción en todas sus fases. Constituye un auxiliar muy valioso para uniformar criterios y sistematizar líneas de trabajo en áreas de fabricación”.⁸⁴

f) Manuales de gestión de calidad. Documentos que describen y consignan los elementos del sistema de gestión de la calidad, en el cual incluye información sobre el alcance, exclusiones, directrices de calidad (objetivos y políticas de calidad); responsabilidad y autoridad del sistema de gestión de la calidad; mapas de procesos; sistemas de gestión de la calidad; responsabilidades de la alta dirección; gestión de recursos; realización del servicio o producto; medición, análisis y mejora, y referencias normativas.⁸⁵

⁸¹ Rodríguez Valencia, Joaquín. Cómo elaborar y usar los manuales administrativos, Ed. Thomson Learning, México 2008, pág. 61.

⁸² R. Terry, George. Administración y control de oficinas, Ed. CECOSA, México 1993, pág. 744.

⁸³ Gómez Ceja Guillermo. Planeación y organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2004, pág. 382.

⁸⁴ Franklin Fincowsky, Enrique Benjamín. Organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2009, pág. 247.

⁸⁵ Referencias según las normas ISO 9001, información disponible en el portal: <http://www.normas9000.com> (15-01-2010).

En referencia y sobre la cuestión de cómo elaborar estos manuales, actualmente existe la norma denominada "NORMA ISO 10013",⁸⁶ es una norma de calidad para elaborar dichos manuales la cual establece los estándares y requisitos que debe contener dicho manual y así garantizar su buena operación y resultados; actualmente la norma bajo la cual se opera es la ISO 9001:2008 referente a los requisitos de los Sistemas de Gestión de la Calidad.⁸⁷

g) Manual de adiestramiento o manual de instrucción: Estos manuales explican, las labores, los procesos y las rutinas de un puesto en particular, son comúnmente más detallados que un manual de procedimientos.

El supuesto en el que se basa este tipo de manual es que el usuario tiene muy poco conocimiento previo de los temas cubiertos. Por ejemplo, "manual de operación y técnicas de bombeo de agua potable" un manual de adiestramiento o instrucción "explica cómo debe ejecutarse el encendido, uso o mantenimiento de algún aparato técnico (computadora, copiadora, fax)", mientras que un manual de procedimientos omite esta instrucción y comenzaría con el primer paso activo del proceso. El manual de adiestramiento también utiliza técnicas programadas de aprendizaje o cuestionarios de autoevaluación para comprobar el nivel de comprensión del contenido por el usuario.

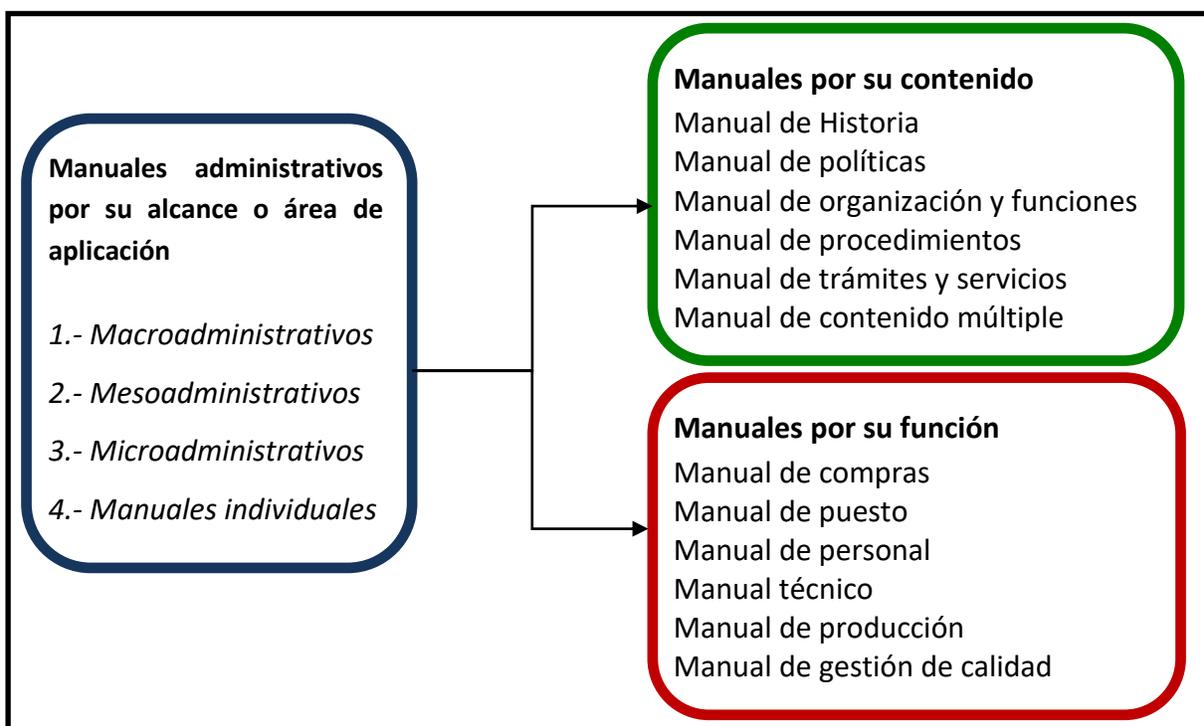
⁸⁶ Moreno Luzón María; J. Peris, Fernando y González, Tomas. Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones, Ed. Prentice Hall, México, pág. 78.

⁸⁷ Para mayor información del tema consultar normas ISO 9001, información disponible en el portal: <http://www.normas9000.com> (15-01-2010).

2.3.4 Cuadro clasificatorio de los manuales administrativos

Como complemento a las clasificaciones y descripción de los elementos de cada una de estas, en forma de resumen presentamos a continuación un cuadro clasificatorio de los manuales administrativos para tratar de facilitar su lectura y una mejor comprensión.

Cuadro 7. Clasificación de los manuales administrativos



Elaboración propia

En conclusión, los manuales administrativos podemos clasificarlos principalmente en tres formas: por su *alcance* y *estos a su vez clasificados por su contenido* y por *función*, pero esto no significa que no exista o puedan existir diferentes denominaciones de manuales, debido a la diversidad de los municipios y sus estructuras administrativas; podrán existir tantos manuales como áreas, dependencias, servicios, trámites u operaciones contenga, proporcione y realice el gobierno y la administración de cada uno de los municipios existentes en el país.⁸⁸

⁸⁸ Como ejemplo de los tipos de manuales y cantidad de áreas que hacen uso de esta herramienta administrativa, véase el portal http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=193,3902652&_dad=portal&_schema=PORTAL, (10/01/2010).

2.4 Finalidad e importancia de los manuales administrativos en la administración municipal

La finalidad de estos documentos en todo tipo de organización, es tener en forma ordenada y sistemática el quehacer cotidiano de las operaciones que realiza cada área funcional así como las personas que las ejecutan, sin importar el área o nivel de quien las ejecuta. Pero según la información que se muestra en el ensayo “*Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*”, realizado por Enrique Cabrero(2001), los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 realizada por INDESOL-INEGI, la encuesta de Indesol aplicada a los presidentes municipales en el año 2004, y corroborando con las cifras de Álvarez Torres (2006) en su diagnóstico de competitividad organizacional, es muy frecuente encontrar en la mayoría de las administraciones municipales autoridades, funcionarios y personal administrativo de los municipios que no saben qué deben hacer, sobre todo los que recién ingresan, estos pasan días adivinando cuáles son sus actividades y roles. Lo anterior se debe a la falta de organización y desconocimiento que impera en la esfera pública municipal por parte de los funcionarios y autoridades administrativas encargadas de esta actividad.

El trabajador debe conocer desde el primer día de ingreso a sus labores en la administración municipal, tres documentos claves: *las declaraciones estratégicas* (visión, misión, valores y objetivos), los cuales deben estar plasmados en los *planes de desarrollo del municipio* en cuestión y el *organigrama funcional de todo el ayuntamiento*, así como del área donde va a desempeñarse, sumándole el conocimiento e información de las actividades y procesos que este realizará; *por lo tanto la finalidad de los manuales administrativos es la de ser un mapa de la estructura orgánica y funcional de la administración municipal.*

En el mismo contexto Álvarez Torres (2006) afirma que la importancia de los manuales administrativos radica en la documentación de la experiencia y los conocimientos, pues según en su obra *Manual para elaborar manuales de políticas y procedimientos*, la principal cualidad que más se aprecia en una organización de sus empleados y trabajadores más allá de la lealtad, la responsabilidad, la entrega, la puntualidad o alguna otra, hay una que sobresale notablemente del resto debido a la importancia que esta tiene en la organización y su competitividad y esa cualidad es la experiencia. “*La importancia de la experiencia es una cualidad que todas las personas buscan desarrollar, porque es a través de ella que son reconocidas y valoradas en su trabajo*”.⁸⁹

⁸⁹ Álvarez Torres, Martín G. Manual para elaborar manuales de políticas y procedimientos. Ed. Panorama México 2006, pág. 17

Basándonos en estas afirmaciones traducida al sector municipal la importancia más grande que aportan los manuales administrativos en la administración municipal es la *documentación de las experiencias y conocimientos exitosos que el propio gobierno y administración conllevan*, lo cual permite de manera simultánea la depuración de las técnicas y procedimientos útiles para la administración municipal y que finalmente esto repercuta de manera positiva en el rendimiento y resultados del aparato administrativo, viéndose reflejado en la satisfacción del empleado al cubrir los resultados que se le exigen y una ciudadanía satisfecha con el desempeño, trámites y servicios que obtiene de su gobierno municipal.

Álvarez Torres refiere que el grado de experiencia de una persona u organización depende de su grado de conocimientos y de la profundidad de entendimiento que tenga sobre una materia o tema en particular. Las personas experimentadas tienen el hábito de refinar continuamente las técnicas que utilizan, en pro de asegurar la calidad y los resultados de su trabajo: técnicas deficientes o mal empleadas, dan excusas; técnicas eficientes o bien empleadas, dan resultados.

De acuerdo a estándares internacionales, documentados en el Diagnóstico de Competitividad Organizacional (desarrollado por el autor Álvarez Torres y otros consultores), *una persona tarda en promedio tres años y medio para dominar al cien por ciento la tecnología, funciones y deberes del puesto que desempeña, y es a partir de ese momento, que dicha persona está lista para empezar a generar conocimientos y hacer propuestas factibles de mejora.*⁹⁰

En México, de acuerdo a los resultados obtenidos a través de este diagnóstico de competitividad organizacional en los últimos siete años en el sector público y privado, contemplando empresas grandes, medianas y pequeñas, solo un 18% de ellas cuentan con manuales funcionales que documentan adecuadamente su experiencia, sus conocimientos, tecnología y funcionamiento.

Por lo contrario un 82% *de las organizaciones, dependen de sus “expertos” y de la actitud de las personas que allí trabaja, haciendo que estas organizaciones sean altamente vulnerables, porque cuidan tan celosamente sus conocimientos, que ni siquiera lo comparten con sus propios colaboradores. Si estos expertos se enferman, se incapacitan, se van de vacaciones, se jubilan, renuncian o son promovidos, afectan inmediata e inevitablemente el desempeño de la organización.*⁹¹

⁹⁰ Ibídem 19.

⁹¹ Ibídem pág. 19.

En la administración municipal, la experiencia de cada directivo y colaborador es muy valiosa, porque contribuye directamente al fortalecimiento de la experiencia de la estructura administrativa. De hecho, la experiencia, los conocimientos, los procedimientos, la tecnología y las técnicas que usa una organización conforman su modo de operación. Si estas experiencias, conocimientos, procedimientos y el uso de tecnología se documenta adecuadamente, el valor de esta experiencia es invaluable para la propia administración municipal, porque además de enriquecerse, tiene una base de la cual partir para seguir creciendo y desarrollándose.

Además, a partir de las bases que se desarrollen, una administración municipal facilitará que su personal de nuevo ingreso o promovido, pueda rápidamente generar nuevos conocimientos y experiencias exitosas, depurando técnicas y procedimientos que favorezcan la competitividad.

La importancia y finalidad de los manuales administrativos en la administración municipal puede resumirse en la aseveración que realizan De la Llera y Carrillo los cuales afirman, que *“el cumplimiento de las normas o rutinas de trabajo debe asegurarse aun cuando cambien los individuos que la ejecutan y supervisan o desaparezcan de la institución quienes la crearon. Para lograrlo, para asegurar su permanencia y para facilitar su aprendizaje al nuevo jefe y los empleados debe consignarse en un manual”*.⁹²

⁹² De la Llera y Carrillo, Z. Citado por Moreno Luzón, María, J. Peris, Fernando y González, Tomas. Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones, Ed. Prentice Hall, México 2001, pág. 79.

2.5 Objetivos de los manuales

Los manuales administrativos sirven para explicar las normas generales con un lenguaje que puedan comprender los empleados de todos los niveles; facilitar el adiestramiento y orientación del personal; coadyuvar a normalizar controles de los trámites de procedimientos y uniformar las actividades.⁹³

Tanto Quiroga Leos (2006), Rodríguez Valencia (2008) y Franklin Fincowsky (2009) concuerdan en que los manuales administrativos permiten alcanzar los siguientes objetivos.⁹⁴

- Presentar una visión de conjunto de la organización. (individual, grupal o sectorial).
- Precisar las funciones asignadas a cada unidad administrativa para deslindar responsabilidades, evitar duplicaciones y detectar omisiones.
- Coadyuvar a la ejecución correcta de las labores encomendadas al personal y propiciar la uniformidad del trabajo.
- Permitir el ahorro de esfuerzos en la ejecución del trabajo, evitando la repetición de instrucciones y directrices, además de permitir la uniformidad de las labores encomendadas.
- Proporcionar información básica para la planeación e implementación de reformas.
- Facilitar el reclutamiento y la selección de personal y constituyen el medio de capacitación, integración y orientación al personal de nuevo ingreso, facilitando su incorporación a distintas áreas.
- Promover y propiciar el aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos disponibles.

Franklin Fincowsky (2009) además de coincidir en estos puntos, agrega los siguientes:

- Mostrar claramente el grado de autoridad y responsabilidad de los distintos niveles jerárquicamente que le componen
- Ser instrumento útil para la orientación e información al público y usuarios, además de constituir un vehículo de orientación e información a los proveedores de bienes y prestadores de servicios que interactúan con la organización.

⁹³ Quiroga Leos, Gustavo. Organización y métodos en la administración pública. Ed. Trillas, México 2006, pág. 162.

⁹⁴ Rodríguez Valencia, Joaquín. Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. Ed. Cengage Learning, México 2008, pág. 245.

2.6 Ventajas de los manuales administrativos

Las ventajas que a continuación presentamos son un resumen de la larga lista que los autores Joaquín Rodríguez (2007), Susan Diamon (1983), Pahul G. Dreschen (1968) y Guillermo Gómez (2004) mencionan bajo un enfoque de la administración de empresas, por lo que hemos decidido presentar dichas ventajas en diez puntos principales, adaptados al sector administrativo municipal.

1. *Son una fuente de información que contiene el compendio de la totalidad de la organización, atribuciones, funciones y procedimientos que se desarrolla en una administración municipal, elementos éstos que por otro lado sería difícil reunir.*
2. *Delimitan de una forma concreta el campo de acción, atribuciones, funciones y responsabilidades de cada unidad tanto interna como externa; así como de cada puesto de trabajo contenido en las mismas.*
3. *Permiten que la gestión administrativa y la toma de decisiones no quedan supeditadas a improvisaciones o criterios personales del funcionario actuante en cada momento, sino que son regidas por normas que mantienen continuidad y coherencia de los procedimientos en el trámite y servicio a través del tiempo.*
4. *Existe mayor coordinación entre unidades administrativas, clarificando la acción a seguir o la responsabilidad a asumir en aquellas situaciones en las que pueden surgir dudas respecto a qué área (s) debe actuar o a qué nivel alcanza la decisión o ejecución, eliminando duplicidad de funciones y malos entendidos.*
5. *Sirven para ayudar a que el gobierno municipal se aproxime al cumplimiento de las condiciones establecidas en su plan de desarrollo municipal.*
6. *Son un elemento cuyo contenido se ha ido enriqueciendo con el transcurso del tiempo, mantienen las experiencias exitosas y la acumulación del conocimiento en las actividades de cada unidad, área o puesto.*
7. *Facilitan el control por parte de los superiores en las tareas delegadas al personal que tienen asignado, precisando cuáles son los actos delegados.*
8. *El personal de nuevo ingreso contará con una guía que les apoye en la capacitación y conocimiento de cada unidad administrativa a su cargo y de las responsabilidades que les corresponda y constituyen un elemento que posibilita la evaluación objetiva de la actuación de*

cada empleado a través del cotejo entre su asignación de responsabilidades según el manual y la forma en que las mismas se desarrollan.

- 9. Permiten la simplificación administrativa determinando los estándares más efectivos, ya que estos se basan en procedimientos homogéneos y metódicos, logrando menor burocratización de procedimientos internos y externos. Mantienen la homogeneidad en cuanto a la ejecución de la gestión administrativa y evitan la formulación de la excusa del desconocimiento de las normas vigentes.*
- 10. La población podrá tener acceso con mayor claridad acerca del funcionamiento de toda la presidencia municipal y cada una de sus dependencias que la forman, así como de los trámites y servicios que la institución de gobierno puede brindarle.*

2.7 Desventajas de los manuales administrativos

En las siguientes líneas enunciamos las principales desventajas que encontramos citadas en las obras de Rodríguez Valencia (2008), Diamon Z. (1986) y de Gómez Ceja (2004) dichos quebrantos que pudiesen presentarse en estas herramientas administrativas dentro del ámbito del gobierno y administración municipal, son relativamente pocas, y desde nuestro punto de vista no representan gran importancia para su diseño e implementación en el sector público municipal.

1. **Si se elaboran deficientemente se producen serios inconvenientes en el desarrollo de la administración municipal.** Se necesita de personal con cierto nivel educativo para la creación de dichas herramientas, el principal factor que hace la diferencia es el humano, por lo que este punto se puede eliminar si se forma un buen grupo de trabajo para su elaboración.
2. **El costo de producir y actualizar puede ser alto.** Este punto para las administraciones municipales podría ser menos importante, pues éstas pueden utilizar los mecanismos institucionales y de ley con los que cuentan con lo cual pueden reducirían tal costo, uno de ellos es celebrar convenios con las instituciones públicas de educación superior de la demarcación o del Estado lo que podría derivar en la disminución del costo de elaboración.
3. **Se limitan a los aspectos formales de la organización y dejan de lado los informales, que también son importantes.** Definitivamente la actividad municipal requiere de autoridades y funcionarios con mejores niveles de profesionalización con amplio criterio de razonamiento que puedan resolver de la mejor manera los aspectos informales, pues ahí radicara su principal capacidad como directivo y funcionario.
4. **Si se sintetizan demasiado pierden su efectividad; pero si abundan en detalles pueden volverse complicados.** Este punto depende totalmente del grupo que se encargue de su elaboración, y su principal objetivo será el garantizar su efectividad, por lo que la metodología que use es fundamental.
5. **Si no se actualizan pierden efectividad.** Consideramos que es la causa principal que podría incidir en la finalidad, objetivos e importancia de los manuales en la administración; aunque hoy día se cuenta con la tecnología informática y de redes, que favorece en mucho para realizar dicha actividad, disminuyendo distancias, tiempos y costos.

Capítulo 3.

Proceso de elaboración de los manuales administrativos

La actividad de realizar manuales administrativos implica cierto grado de especificación técnica y conocimiento de aspectos metodológicos, lo cual demanda indudablemente la participación de personas con formación educativa profesional y determinado nivel de experiencia del tema con lo cual se facilitará en todo momento la elaboración de estas herramientas administrativas. Fincowsky (2009) asegura que *la tarea de preparar manuales administrativos requiere de mucha precisión, toda vez que los datos tienen que asentarse con la mayor exactitud y objetividad posibles para no confundir a quien los consulta. Por ello debe ponerse mucha atención, delineando un proyecto en el que se consignen todos los requerimientos, fases y procedimientos que fundamenten la ejecución del trabajo.*⁹⁵

*Además de basarnos en las consideraciones de Fincowsky trataremos de seguir las recomendaciones de Terry George (1993) quien afirmaba que “debe seguirse cierto proceso ordenado en la preparación de los manuales si es que estos van a ser amplios y completos dentro de un periodo razonable”.*⁹⁶

A lo que debemos de entender que el proceso depende en gran parte del individuo a cargo del trabajo y la metodología a utilizar; por lo que en este capítulo trataremos de establecer en forma breve y descriptiva un proceso metodológico estándar para la elaboración de manuales administrativos. Para lograrlo, nos basaremos en los lineamientos y metodología que se aborda en las respectivas obras en relación a la confección de los manuales de Franklin Fincowsky (2009), Rodríguez Valencia (2007), Álvarez Torres (2008), Quiroga Leos (2006), Gómez Ceja (2004) y R. Terry (1993). La metodología y los pasos que implica la elaboración de manuales administrativos en el municipio son: la planeación, la obtención y recolección de información; análisis de información; proceso de confección del manual; revisión y aprobación; impresión, publicación, aplicación y actualización.

Ahora solo queda recordar que la tarea de elaborar manuales en el sector municipal o en los organismos públicos generalmente la actividad puede asignarse a una dependencia, área o unidad en específico, *estas pueden ser: contraloría, oficialía mayor, oficina de modernización y sistemas, departamento de innovación administrativa; o a un grupo de profesionales para que formen un grupo de trabajo y no caer en el error de designarle el trabajo a solo a un individuo.*

⁹⁵ Franklin Fincowsky, Enrique Benjamín. Organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2009.

⁹⁶ R. Terry, George. Administración y control de oficinas, Ed. CECSA, México 1993, pág. 744.

3.1 Etapa de planeación

La planeación “es la función que tiene por objetivo fijar el curso completo de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempo y números necesarios para su realización”.⁹⁷

La planeación del estudio permitirá distinguir en las pláticas primarias la cobertura del programa, y es aquí donde asigna a los responsables del proyecto, los cuales comenzaran determinando el enfoque que se le dará al manual, estableciendo el universo de estudio y el detalle del mismo (*área de aplicación, por función o por contenido*); posteriormente deberán realizar un estudio preliminar del mismo; asimismo, enlistar las fuentes de información que ayudaran a realizar dicho proyecto, así como la programación de los tiempos de ejecución, costos y presupuestos.

De igual manera y en forma simultánea, debe planearse sobre los tiempos y formas en que se desarrollaran las etapas de elaboración del proyecto que son:

- Recolección de información
- Análisis de información y procesamiento de datos
- Confección del proyecto
- Revisión y aprobación
- Impresión, publicación, aplicación y
- Sistema de actualización

Después de concluir estos pasos se podrá informar a niveles superiores acerca de los posibles problemas existentes en la elaboración del mismo, a fin de subsanarlos de manera pronta y permitir el desarrollo del proyecto.

⁹⁷ Reyes Ponce, Agustín. Administración de empresas, teoría y práctica, primera parte, Ed. Limusa, México 2006, pág. 165.

3.2 Recolección de información.

Terminado el proceso de planeación del proyecto conjuntamente con sus etapas, se proseguirá a recopilar la información que represente ayuda para la integración y confección del manual.

Esta etapa “*consiste en recoger información de cada una de áreas, unidades, puestos, o cualquier tipo de recurso que este implícito o tenga interferencia en el proyecto*”.⁹⁸

Las fuentes de información van desde las instituciones, áreas, unidades o puestos de trabajo, documentos impresos, medios de comunicación (electrónica, visual y auditiva) y todo medio y mecanismo de información de donde puedan obtenerse datos para la investigación que ayuden a formular el proyecto.

A manera de sugerencia los autores Rodríguez Valencia (2007)⁹⁹ y Terry George (1993)¹⁰⁰ aconsejan que con propósito de obtener mayor colaboración de todas las áreas del organismo, antes de iniciar con la recolección de información es necesario comunicar por escrito que se requiere de apoyo y cooperación para elaboración de los manuales, esto evitará cualquier conflicto interno y herir susceptibilidades con los funcionarios y personal de las dependencias.

Para realizar la recopilación de información de una manera ágil y ordenada podremos efectuarla mediante varias técnicas y métodos tales como: *la investigación documental, observaciones, cuestionarios y entrevistas*.¹⁰¹

⁹⁸ Rodríguez Valencia, Joaquín. Cómo elaborar y usar los manuales administrativos, Ed. Thomson, México 2007, pág. 71.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ R. Terry, George. Administración y control de oficinas, Ed. CECOSA, México 1993, pág. 747.

¹⁰¹ Franklin Fincowsky, Enrique Benjamín. Organización de empresas, Ed. McGraw Hill, México 2009, pág. 268.

3.2.1 Investigación documental.

La investigación documental es la “técnica que permite seleccionar y analizar instrumentos que contienen datos de interés relacionados con el manual”.¹⁰² Consiste principalmente en recolectar y hacer un primer examen de la información gráfica o escrita que exista en archivos y documentos para el municipio o en su caso para la institución, unidad, dirección, área puesto o función específica.

Para ello se estudian fuentes de información como son *las leyes, bases jurídico-administrativas, reglamentos, diarios oficiales, actas de reuniones, circulares, oficios*¹⁰³ y todos aquellos indicios que contengan información relevante para el estudio.

A través de estas fuentes obtendremos, descripción de funciones o actividades, organigramas, escritos, artículos de leyes, reglamentación, instructivos, reportes, circulares, etc., que nos permitan conocer más a fondo al municipio, institución, unidad administrativa, puesto u actividad de la cual elaboraremos su respectivo manual.

3.2.2 Cuestionarios

Los cuestionarios “consisten en recoger la información por medio de preguntas planeadas en el área que se ha de investigar; lo ideal es combinar el cuestionario con una entrevista dirigida”.¹⁰⁴ Los autores recomiendan que toda la información obtenida a través de los cuestionarios deberá ser completa y verificada por medios de la observación, ya sea de hechos o de registros.

En referencia a la formulación de los cuestionarios al realizar las preguntas se recomienda que estas “deben ser claras, precisas y comprensibles, ser breves, formularse en un vocablo simple, directo y familiar. No deben ser percibidas como amenazantes o inquisitivas. Deben referirse preferentemente a un solo aspecto o una relación lógica. Las preguntas no habrán de inducir a las respuestas y no deben apoyarse en instituciones, ideas respaldadas socialmente ni en evidencia comprobada”.¹⁰⁵

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Quiroga Leos, Gustavo. Organización y métodos en la administración pública, Ed. Trillas, México 2006, pág. 167.

¹⁰⁴ Rodríguez Valencia, Joaquín, Cómo elaborar y usar los manuales administrativos, Ed. Ecafsa Thomson, Mexico 2007, pág. 70.

¹⁰⁵ Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar. Metodología de la Investigación, Ed. Mc Graw Hill. México 2008, págs. 399-411.

3.2.3 La observación

Esta técnica “consiste en observar a las personas para saber cómo se realizan actividades específicas y permite hacer anotaciones de la perspectiva para lograr su secuencia correcta, *tiene como finalidad el completar, confrontar y verificar los estudios que hayan realizado conforme a la investigación documental*”.¹⁰⁶

La observación es otro medio de obtener información para elaborar un manual, es importante que el analista, tenga el tacto necesario para observar y recolectar la información de cómo se realizan las actividades específicas de cada persona, incluso permite observar si existen conflictos entre el personal y jefes, identificar grado de aceptación de conductas u observar el comportamiento de las personas dentro y fuera de la organización. Esta técnica debe complementarse con la información que obtenga mediante la aplicación de cuestionarios y entrevistas, previamente diseñadas; las cuales permitirán conocer información específica de un gran número de personas

3.2.4 La entrevista

Se define como una “reunión para intercambiar información entre una persona (entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” ¹⁰⁷. Por lo que podemos entenderla como un contacto interpersonal que tiene por objeto el acopio de testimonios orales, el uso de esta herramienta consiste principalmente en obtener información de las explicaciones verbales de las autoridades, funcionarios y empleados del gobierno municipal, sobre las operaciones en que interviene, cómo, dónde y para qué las ejecuta.

Quiroga Leos refiere que esta información es básica, puesto que nadie mejor que el empleado conoce los detalles de su trabajo. *Los datos pueden recogerse en un papel de trabajo, en forma de gráfica analítica (diagrama de flujo), precisando en donde empieza el trabajo y en donde termina el procedimiento analizado.*

En la obra “metodología de la investigación” de Hernández Sampieri¹⁰⁸ dice que la entrevista puede ser: estructurada, semiestructurada o no estructurada, dirigida o no dirigida, dependiendo de si se cuenta o no con una guía estructurada o cuestionario. Es una técnica que pone en relación al entrevistador y al objetivo de su investigación con una o varias personas para obtener información.

¹⁰⁶ Ibidem. Pág. 321.

¹⁰⁷ Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos, Baptista Lucio, Pilar. Metodología de la Investigación, Ed. Mc Graw Hill. México 2008, pág. 597.

¹⁰⁸ Rodríguez Valencia, Joaquín. Cómo elaborar y usar los manuales administrativos, Ed. Ecafsa Thomson, México 2007, pág. 73.

3.3 Análisis de información y procesamiento de datos.

Una vez realizada la recolección de información se procede a efectuar un análisis de dicha información y los datos obtenidos con el fin de depurar aquello que no sea de utilidad para el proyecto y ordenar sistemáticamente en forma lógica aquella que debe incluirse en el manual. Para guiar el proceso de ordenar la información, pueden ser utilizadas las siguientes preguntas: ¿Qué trabajo o actividad se hace?; ¿Quién es el responsable de realizarlo? o en determinado caso si no se posee el dato del responsable ¿Quién lo hace?; ¿Cuáles son los medios que posee para hacer el trabajo?; ¿Para qué se realiza el trabajo?; ¿Cómo se ejecuta o realiza el trabajo?; ¿Cuándo o en qué momento se hace? y ¿Por qué se hace?. Estas preguntas facilitan el trabajo de análisis de la información y permiten conocer las actividades de la institución, explicar su comportamiento, identificar las relaciones que se presentan entre cada hecho, comprender el funcionamiento de la institución y mantener la secuencia y lógica de la información.

El análisis de la información obtenida nos permitirá conocer muchas de las actividades que tiene un determinado puesto dentro del organismo social, sus interacciones, sus grados de autoridad y responsabilidad, siendo aquí donde el análisis nos debe dar a conocer las siguientes *características*:¹⁰⁹

- Identificación del puesto y la ubicación exacta del mismo, dentro de la estructura orgánica del área a que pertenece.
- Estudiar las funciones o actividades principales del puesto, y la relación de éste con otros.
- Análisis de trabajos similares e iguales en actividades y funciones básicas.
- Análisis de las relaciones que tiene el puesto, con elementos materiales (equipo, materiales y otros).
- Observar los flujos de trámite con el que está relacionado, como documentos, formas, registros y destino de los mismos.

Después de la organización, análisis y el procesamiento de la información y datos, se procederá a la elaboración de manual.

¹⁰⁹ Ibidem.

3.4 Elaboración del proyecto

Con la organización de los datos anteriores, el personal designado para su elaboración, procederá a la confección del proyecto del manual, que a su término someterá a la consideración del jefe o responsable del plan para decidir si este pasa a la siguiente etapa.

Para la elaboración del manual, se recomienda establecer un formato definido y redacción sencilla, lo cual facilite la lectura y consulta de la información y los datos procesados. Al integrar un manual es importante unificar criterios en cuanto a terminología y presentación de la información para mantener continuidad y uniformidad, por lo que se sugiere:

- Establecer un formato. Al establecer un formato con orden sistemático, éste nos brindará por escrito la manera de disponer del manual y su contenido. Se recomienda iniciar con un índice del contenido, para facilitar su consulta. A continuación se coloca la introducción, posteriormente el contenido, organización, atribuciones, funciones y procedimientos (descripción gráfica y textual) de manera sintetizada y con motivo de hacer referencias rápidas y precisas.
- La redacción. En este paso se debe tomar en cuenta a quienes va dirigido el manual, de manera que el lenguaje y vocabulario a utilizar sea claro, sencillo, preciso y comprensible; asimismo después de la descripción de puestos, funciones, o procesos, se realiza la elaboración de organigramas, diagramas de flujo, cuadros de distribución, descripción de trámites y requisitos, etc., todos ellos, de acuerdo y correspondientes a la dependencia, área, puesto, servicios, trámites o personas que afectará dicho proyecto.

Se recomienda una encuadernación que facilite el intercambio constante de hojas, con la finalidad de agilizar su revisión y actualización, además de usar numeración consecutiva con el total de hojas, ejemplo: hoja 3 de 45, lo cual nos facilitará la sustitución de hojas de manera correcta y práctica; no menos importante es el texto, es decir, su distribución en las páginas, usando correctamente los espacios en blanco, los márgenes amplios y la utilización uniforme del sangrado; el número del tamaño de letra, al diseñar el formato de los manuales administrativos es usual el encabezado de páginas, donde se asienta la información básica de cada manual como: título del manual, título del procedimiento, símbolo de la institución, fecha de publicación, número de página, etcétera, ésta información permite al usuario consultas rápidas.¹¹⁰

¹¹⁰ Véase anexo 1, pág.105.

3.5 Revisión y aprobación.

Etapa que consiste en una exploración detallada y minuciosa del documento con la finalidad de observar errores, omisiones o deficiencias.

En la práctica, la revisión se recomienda se efectúe en dos fases; durante la primera revisión, es conveniente realizar reuniones con los participantes en la elaboración de los manuales, funcionarios, directivos, usuarios y analistas, todos ellos realizan una revisión al contenido de los manuales y debemos cuidar los *aspectos siguientes*:¹¹¹

- *Revisión justa y objetiva del material.*
- *Proporcionar críticas específicas y constructivas.*
- *Evitar cambios sólo por gustos personales.*
- *Revisar a detalle y hacer sólo los cambios pertinentes y que estén justificados.*
- *Revisar el material y regresarlo en el periodo acordado.*

Posterior a esta revisión y en determinado caso, la modificación de algunos puntos; la segunda fase consistirá en una revisión rigurosa final, a cargo del área o grupo que lo elaboró, culminando con la aprobación de los niveles directivos de quien tenga a su cargo dichas responsabilidades.

Terminado el proyecto del manual por el área o personal responsable, es recomendable que sea autorizado por las partes que intervienen:

- Del responsable de la unidad administrativa que intervino en el proceso de que se trate, para asegurar su conformidad con la exactitud de su contenido. (Presidente, H. Ayuntamiento, Oficialía Mayor, Contraloría, etc.)
- De la unidad de sistemas y procedimientos si esta existe, del grupo de técnicos o del asesor o analistas externos.

Estos puntos se observaron claramente en la hoja de identificación y validación de los manuales consultados vía portal de internet de *23 Estados y el D.F.*,¹¹² posteriormente visualizaremos en un ejemplo gráfico para entender su orden esquemático.

¹¹¹ Rodríguez Valencia, Joaquín. *Cómo elaborar y usar los manuales administrativos*, Ed. Ecafsa Thomson, México 2007, pág. 74.

¹¹² Información derivada de la consulta electrónica de cada de los manuales expuestos a través de los portales electrónicos pertenecientes a los gobiernos de: Gobierno del Estado de Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California Norte, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, D.F., Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, todos ellos consultados durante el año 2009 y 2010.

3.6 Impresión, aplicación y publicación

Una vez aprobado el manual se *da paso a la impresión, encuadernación, distribución, publicación y puesta en marcha, de manera simultánea*, el gobierno municipal podrá hacer uso de los medios visuales impresos y electrónicos, a fin de dar a conocer el contenido de los manuales a todo el personal o específicamente al área municipal que afecta, al mismo tiempo, la publicación y difusión en los medios necesarios para que la población tenga conocimiento y haga usufructo de la nueva herramienta, *esta acción tiene que ser de acuerdo a los lineamientos que la ley determine o el propio H. Ayuntamiento establezca.*

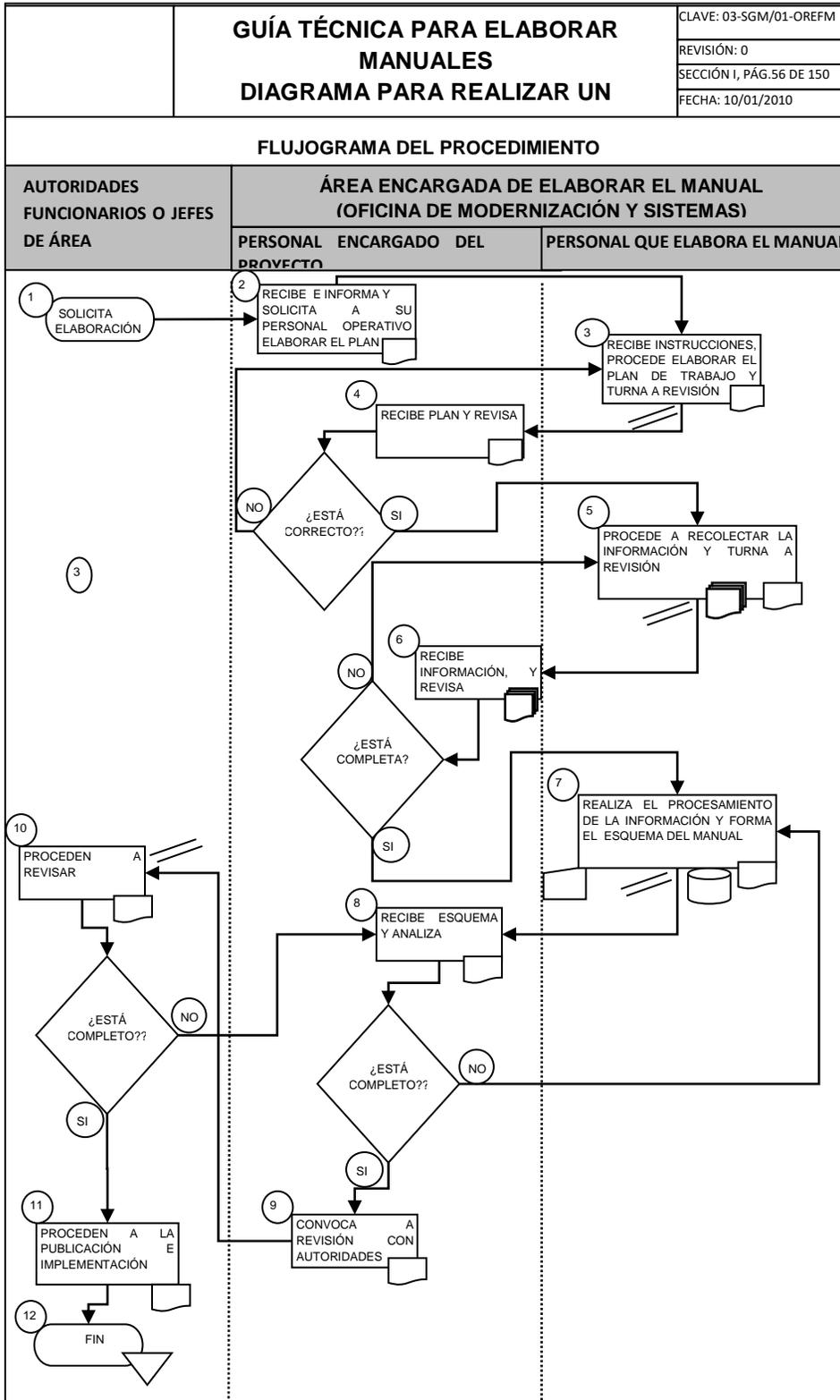
3.7 Actualización

“El valor de los manuales administrativos, como herramienta de trabajo, radica en la información contenida en ellos”¹¹³, por lo tanto, el mantenerlos actualizados permite que cumplan con sus objetivos, que es proporcionar la información necesaria para el desarrollo de actividades y funciones; se considera prudente la revisión y actualización de los manuales administrativos, por lo menos en forma anual o cuando existiera algún cambio en materia jurídica de los niveles constitucional, orgánico y reglamentario y éste afecte la organización, funcionamiento, procedimientos, trámite o servicio de la administración municipal.

El instrumentar desde un inicio el planteamiento del sistema y procedimiento para la actualización de y cambios nos permitirá ahorrar conflictos y malos entendidos posteriores, con esta acción quedará por enterado todo el personal de la estructura administrativa de la institución y estará consciente de la forma que se realizará el procedimiento, lo cual garantizará al propio manual mayor vigencia.

¹¹³ Franklin Fincowsky, Enrique Benjamín. Organización de empresas, Ed. Mc Graw Hill, México 2009, pág. 285.

3.8 Diagrama de flujo que representa las etapas de elaboración de un manual



Elaboración propia

Capítulo 4

Elementos que deben contener los manuales administrativos

4.1 Principales elementos que deben contener los manuales

Los elementos que en éste documento presentamos se observaron en la mayoría de los manuales, pertenecientes a 23 Estados¹¹⁴ que han editado y publicado estas herramientas de manera electrónica y visual a través de su portal de internet y que después de su revisión analítica nos permitió poder llegar a esta conclusión. Cabe mencionar que los elementos que aquí se muestran son de carácter básico sin importar la clasificación a la que pertenezcan¹¹⁵, aclarando que su orden de aparición en algunos documentos pudiese presentar variaciones o incluir algunos otros elementos no contemplados en nuestro documento.

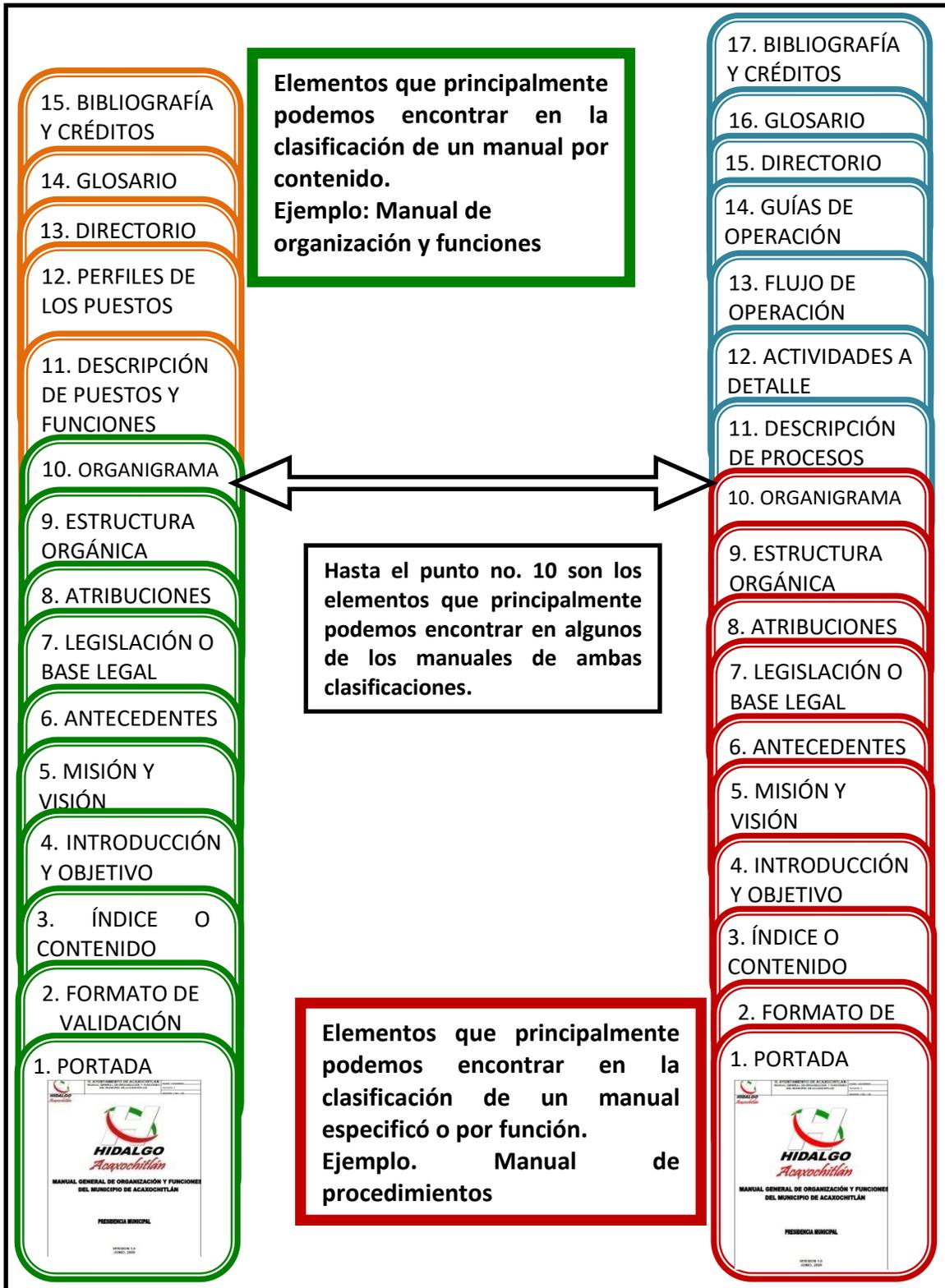
Después de hacer la aclaración presentamos los elementos básicos de los manuales, los cuales son: Portada, formato de identificación y/o validación, índice o contenido, prologo y/o introducción, antecedentes históricos, legislación, base legal, marco jurídico o normativo, atribuciones, estructura orgánica, organigrama, (descripción de puestos, políticas, funciones, operaciones, tramites, y/o servicios, según se trate o amerite el caso) directorio, control de actualizaciones y créditos. Cabe aclarar que son los principales elementos que se observaron; pero que no son estrictamente únicos, que el orden y estructura puede presentar algunas variaciones o supresión y adherencia de elementos.

La estructura de las características y elementos ha sido modificada y adaptada al municipio con base en las particularidades que se obtuvieron de las guías técnicas de elaboración de manuales que han emitido y publicaron a través de sus sitios públicos de internet los gobiernos de los Estados de: Gobierno del Estado de Hidalgo (2007), Gobierno del Estado de Sonora (2005), Gobierno del Estado de Veracruz (2007) y Gobierno del Distrito Federal (2000); así como las guías técnicas para la elaboración de manuales administrativos que emitieron el INAFED y la Oficialía Mayor del Gobierno Federal y completándose con la información que aportan en sus respectivas obras los autores Rodríguez Valencia (2007), Quiroga Leos (2006), Álvarez Torres (2006), Franklin Fincoswky (2009), Gómez Ceja (2004) y R. Terry(1993).

¹¹⁴ Listado de los estados que cuentan con dichas herramientas: Gobierno del Estado de Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California Norte, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, D.F., Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

¹¹⁵ Véase el cuadro 7, pág. 50 de este documento.

Cuadro 8. Principales elementos con los que deben de contar los manuales por contenido y los manuales por función.



Elaboración propia

4.2 Descripción de los elementos básicos de los manuales

Como aportación a la investigación del presente trabajo y para que todo lector se dé una idea de cómo debemos conformar un manual y sus principales elementos así como la forma de estructurarlos, presentamos de una manera gráfica, clara y sencilla la forma en que podemos lograrlo. Esta representación gráfica y descriptiva de los elementos no es de carácter oficial y mucho menos obligatoria, pues en ninguna obra encontramos coincidencias de orden en los lineamientos específicos a seguir, surge como una mera propuesta que se fue complementando de manera paulatina conjuntamente con la investigación; esta propuesta se presenta esperando que sea una herramienta valiosa para aquellas personas que se interesen en la elaboración o difusión e implementación de los manuales administrativos tanto en el sector público o el privado.

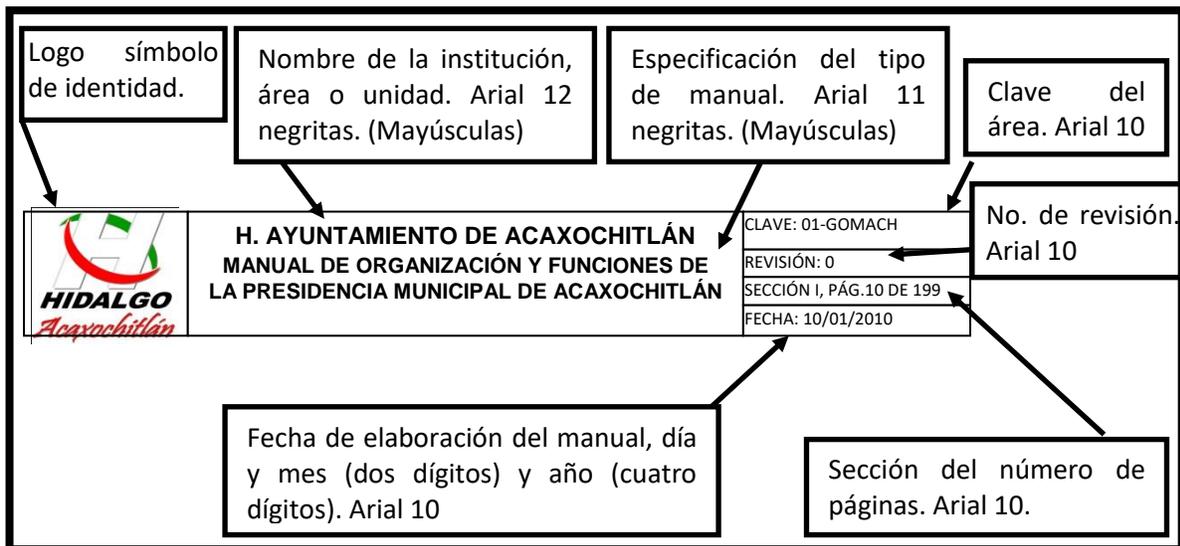
La presentación consistirá en dos etapas, en la primera parte presentamos a los principales elementos de los manuales por su contenido y para este caso, el de un manual de organización y funciones correspondiente al municipio de Acaxochitlán. En la segunda parte se presentan las características y elementos de un manual por función o específico, correspondiente a un área de esta misma institución de gobierno, sin olvidar que para ambos casos se tomarán en cuenta los elementos que las dos clasificaciones comparten y así evitar repetirlos en la segunda parte.

Cabe aclarar que un punto que no contienen los elementos descritos en la hoja anterior y que pertenecen a los manuales administrativos y que no deja de ser muy importante es el encabezado del documento el cual estará en todas las hojas excepto en la portada y la hoja o formato de validación. Las características y estructura así como del orden al presentarlas pueden variar o discernir, su representación y descripción aquí expuesta obedece a que la mayoría de sus elementos fueron observados en los manuales de 23 Estados del país a través de sus portales de internet que ya hemos mencionado y en las guías técnicas que gobierno federal emitió en a través de las páginas electrónicas de varias de sus dependencias.

4.2.1 Encabezado

El encabezado del documento se caracteriza por contener determinadas características como son: logo-símbolo de la institución, área, unidad o servicio a la cual pertenece el manual, leyenda o nombre de la institución, área o unidad a la que pertenece el manual, así mismo la especificación del tipo de manual, su fecha de elaboración, la clave del área o unidad a la que pertenece; apartado para especificar si éste cuenta ya con alguna revisión y el apartado donde se especifique el número de página del manual, en este último apartado debe de presentar la numeración de la hoja y el total de las cuales se compone el manual.

Figura 1. Encabezado de un manual



Elaboración propia

4.2.2 Estilo de documento

Los manuales administrativos, deberán ser sistematizados, capturados en el paquete Word para Windows o algún otro procesador de palabras (se sugiere el uso de tablas con el fin de evitar la desconfiguración de la información), los títulos de los capítulos deberán reportarse en su totalidad con letra mayúscula y en negrilla, con formato de letra (fuente) Arial de tamaño 12, así como, en el encabezado del documento donde se enuncia el tipo de manual y las características que ya se han mencionado en la hoja anterior.

Los subtítulos de cada capítulo deberán ser escritos en mayúsculas y minúsculas, respetando las características siguientes: tipo de letra, tamaño y estilo (negrilla) antes mencionados.

En la elaboración de cualquier manual administrativo, se deben tomar en cuenta diversos elementos técnicos necesarios para que la lectura, verificación y análisis de quien consulte su contenido sea accesible, ágil y congruente, ya que dichos elementos establecen de manera esquemática aquella información que integra el documento. Respecto a los *diagramas de flujo* deberán realizarse de acuerdo a la simbología correspondiente y ajustando el texto a las formas.

En forma de propuesta, las hojas que se recomienda utilizar para la formulación del manual en formato impreso, deberán ser tamaño carta y en forma vertical, con el siguiente formato:

- Margen Izquierdo 3 cm, derecho 2 cm, superior 2 cm y inferior 2 cm.
- Encabezado, sangrías y tabuladores de 1 cm.
- Mayúsculas y minúsculas de acuerdo a las reglas gramaticales.
- Uso de viñetas dependiendo del caso.

4.2.3 Portada

La portada es la identificación del manual y deberá contener los siguientes datos:

- En la parte superior central, aparecerá el logo, símbolo o emblema del ayuntamiento, organismo o dirección de acuerdo a lo dispuesto por la ley.
- En la parte central, se anotará el nombre completo del manual. (Manual general o específico).
- En la parte inferior derecha y en orden jerárquico, se anotarán los nombres del área o función a la que pertenece el manual, asimismo, si es que existe una área responsable de su elaboración; y en la parte inferior central se escribirá la fecha de elaboración del manual: mes (con letra) y año (cuatro dígitos).
- Versión: Se deberá mantener un número consecutivo 1.0, 1.1., 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.9, 2.0...

Figura 2. Portada



Elaboración propia

4.2.4 Formato de validación

Para proceder al registro del manual, el titular de la unidad administrativa responsable de la emisión y aplicación de éste, la instancia jurídica y/o normativa de la unidad administrativa emisora del mismo y el de la Administración de Organización, deberán validarlo requisitando el formato "Identificación de Firma (s) de Validación".

Esta hoja de formalización y validación consta de tres apartados, los cuales están distribuidos de la siguiente forma:

- Nombre de la hoja la cual tiene por nombre **hoja de formalización**, clave y nombre de la institución, área o dependencia a la que pertenece el manual, fecha de elaboración del manual, nombre del área, función o programa específico al que pertenece dicho manual.
- El segundo apartado consiste en la **autorización, la vigencia y observaciones**. Anotar el nombre, cargo y firma de las personas que autorizan el documento, asimismo, el nombre de las personas que realizan la revisión del documento final, la vigencia, las observaciones y los créditos.
- El tercer apartado se reserva para el campo de las **actualizaciones** y contendrá el número de revisiones al que ha sido sujeto el manual para su actualización, el motivo y la causa de su actualización, por último, la anotación de las hojas en específico que fueron modificadas.

Figura 3. Formato de validación o autorización de un manual.

HOJA DE FORMALIZACIÓN O AUTORIZACIÓN			
CLAVE DEL ÁREA 1.0 GOMACH			GOBIERNO MUNICIPAL DE ACAXOCHTLÁN, HGO.
DÍA	MES	AÑO	PRESIDENCIA MUNICIPAL
10	10	2010	
Autoriza <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">Nombre Cargo</div> <div style="text-align: center;">Nombre Cargo</div> </div>			
Revisa <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">Nombre Cargo</div> <div style="text-align: center;">Nombre Cargo</div> </div>			
Vigencia			
Observaciones: Manual de nueva creación			
Créditos: <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;">Nombre Fernando Martínez Vargas</div> <div style="text-align: center;">Cargo Estudiante CPyAP</div> </div>			
Control de actualizaciones			
Revisión no.	Motivo o causa	Hoja (s) no.	

Elaboración propia

4.2.5 Índice o contenido

En este apartado se presentan, de manera sintética y ordenada, los capítulos que constituyen el manual o los títulos que comprende. A efecto de uniformar la presentación de estos documentos, es importante seguir el orden que se describe a continuación.

- Se asignarán números romanos a cada capítulo atendiendo al orden en que deben aparecer en el documento, señalando con número arábigo la página en que se inicia
- Señalar los capítulos que integrarán el manual;
- Utilizar numeración romana, letras tipo Arial, tamaño 12 y mayúsculas en negrillas, para los capítulos;
- Numerar siempre en forma progresiva a partir de la primera página del manual, sin contabilizar los separadores.

Figura 4. Índice o contenido

	H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN		CLAVE: 01-GOMACH
	MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y		REVISIÓN: 0
	FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL		SECCIÓN I, PÁG.02 DE 150
			FECHA: 10/01/2010
I	Autorización	01	
II	Introducción	03	
III	Misión y visión	04	
IV	Antecedentes	05	
V	Marco jurídico	06	
V	Atribuciones	07	
VI	Estructura orgánica	08	
VII	Organigrama	09	
VIII	Descripción de puestos	10	
IX	Descripción de funciones	25	
X	Perfiles de puestos	26	
XI	Directorio	147	
XII	Glosario	148	
XIII	Bibliografía y créditos	150	

Elaboración propia

4.2.6 Introducción

Se refiere a la presentación que el titular de la unidad administrativa dirige al lector sobre el contenido del documento, de su utilidad y de los fines y propósitos generales que se pretenden cumplir a través de él. Además, incluye información sobre el ámbito de competencia de la organización que se trata, la forma y modo de usar y se puede complementar aludiendo al mecanismo de las revisiones y actualizaciones.

Figura 5. Introducción

	H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL	CLAVE: 01-GOMACH
		REVISIÓN: 0
		SECCIÓN I, PÁG.04 DE 150
		FECHA: 10/01/2010
INTRODUCCIÓN <p>El proceso de cambio genera la necesidad de que la Presidencia Municipal de Acaxochitlán cuente con las herramientas administrativas, que le permitan concentrar la información relativa a su organización y funcionamiento, así como definir y formalizar las estructuras y funciones de las dependencias que la integran.</p> <p>Por lo anterior se elabora el Manual General de Organización el cual pretende constituirse en un medio práctico de información, que permita delimitar la actuación de los órganos municipales y dar a conocer a los servidores públicos y a otros organismos interesados, la configuración estructural y organizacional básica de la Administración Municipal.</p> <p>El presente Manual se conforma por los siguientes apartados fundamentales: los antecedentes históricos que definen el origen y evolución de la estructura orgánica y de la división territorial del Municipio, el marco jurídico conformado por los diversos ordenamientos jurídico-administrativos que regulan su actuación, el organigrama actual que describe en forma gráfica la estructura de organización y finalmente las funciones de las unidades administrativas que integran el organismo público municipal.</p> <p>Por último, es importante señalar que el documento es un elemento fundamental en los estudios de reestructuración orgánica que se requieran para avanzar en las acciones públicas y en el mejoramiento de la atención de los servicios municipales; por lo cual su actualización estará sujeta a la dinámica de la Administración Pública y al desarrollo de las dependencias involucradas en la misma.</p>		

Elaboración propia

4.2.7 Antecedentes

Este apartado se refiere a una descripción del origen, antecedentes o hechos pasados sobresalientes acerca de la existencia de la dependencia, entidad, unidad administrativa, proceso o trámite; se mencionan las leyes o decretos que crearon y han modificado los aspectos de su organización; si la unidad es de reciente creación podremos narrar el porqué y para qué de su creación; la fecha en la cual empezó a operar como tal, o bien, este apartado podría eliminarse si la información es confusa o de difícil recopilación o si lo citado lleva a imprecisiones.

Figura 6. Antecedentes

	H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL	CLAVE: 01-GOMACH
		REVISIÓN: 0
		SECCIÓN I, PÁG.05 DE 150
		FECHA: 10/01/2010
ANTECEDENTES		
<p>La fundación de este poblado data del año 1639 y se le atribuye a los españoles; aunque en un principio estuvo habitado por tribus indígenas, Otomíes y Tepehuas, grupos étnicos que aun lo habitan y podemos encontrar. Fue elevado a categoría municipal en 1866 ya con el nombre de Acaxochitlán, el cual se compone de tres palabras <i>Acatl</i> que significa caña, <i>xochitl</i> que significa flor y <i>tlán</i> que significa lugar y que juntos quieren decir: lugar donde florece el carrizo.</p> <p>En la historia de Acaxochitlán desde que se elevo a categoría municipal de 1966 hasta 1917 conto con 27 presidentes municipales y 42 más en el periodo que comprende de 1917 hasta el año 2010 aproximadamente, según las fuentes del propio archivo municipal. Actualmente y de acuerdo al XII censo de población y vivienda el municipio cuenta con 54 localidades y tiene una población mayor a los 36,000 habitantes, de la cual más del 60% es población indígena y...</p>		

Elaboración propia

4.2.7 Marco jurídico

En esta sección se relacionan los principales ordenamientos jurídicos vigentes que regulan la operación y funcionamiento de la dependencia, entidad o de las unidades administrativas, de los trámites y servicios comprendidos en éstas.

Formalmente, los ordenamientos jurídico – administrativos deberán presentarse en forma enunciativa, sin incluir textos explicativos adicionales. Se deberán ordenar y jerarquizar los documentos jurídicos – administrativos vigentes, en forma descendente, según el nivel constitucional, orgánico y reglamentario que hemos mencionado en el primer capítulo.

Figura 7. Marco Jurídico

	H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN	CLAVE: 01-GOMACH
	MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y	REVISIÓN: 0
	FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL	SECCIÓN I, PÁG.06 DE 150
		FECHA: 10/01/2010
MARCO JURÍDICO		
NIVEL CONSTITUCIONAL		
I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos D.O. F. 0 5/02/1917		
II.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo P. O. -01/10/1920.		
NIVEL ORGÁNICO		
III.- Ley Orgánica de Municipal del Estado de Hidalgo P. O. -16/04/ 2001.		
NIVEL REGLAMENTARIO		
IV.- Bando de Policía y Gobierno Municipal P. O. -16/04/ 2000		
V.- Reglamento interno de la administración municipal de Acaxochitlán P. O. -16/04/ 2010		

Elaboración propia

4.2.8 Atribuciones

Las atribuciones “*son las tareas que el estado decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad de poder público tendiente a alcanzar sus fines*”.¹¹⁶

Luego entonces debemos entender que para el municipio desde el punto de vista jurídico, las atribuciones representan el medio para alcanzar los fines, se constituyen además en la facultad de obrar o derecho de hacer, asignado al municipio mediante un instrumento jurídico o administrativo, que se representa en la clasificación de los tres niveles reglamentarios.

Este apartado consiste en una transcripción textual de las facultades conferidas en la Ley Orgánica o código de la administración municipal de cada Estado, cuando sea el caso del Manual General de Organización de una Dependencia y cuando se trate del Manual de una unidad administrativa (Dirección General o equivalente), se transcribirán las atribuciones que le asigna el bando de policía y gobierno o en el caso las atribuciones que le confiere el reglamento interior de la Dependencia, indicándose el artículo correspondiente, o lo especificado en alguna otra normatividad que le resulte aplicable.

Con relación a un manual de organización de una Entidad, se considerarán las atribuciones conferidas en la Ley o decreto de creación y del reglamento interior de la misma.

En cada uno de los casos anteriores debe señalarse el título completo del ordenamiento, artículo y texto de las fracciones correspondientes que enuncian las atribuciones del gobierno y la administración en el municipio, en alguna de sus áreas, puestos o actividad en específico.

¹¹⁶ Martínez Morales Rafael I. Derecho administrativo 1er y 2do. Cursos, Ed. Oxford, México 2006, pág. 41.

Figura 8. Atribuciones

	H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL	CLAVE: 01-GOMACH
		REVISIÓN: 0
		SECCIÓN I, PÁG.07 DE 150
		FECHA: 10/01/2010
ATRIBUCIONES		
<p>Con fundamento en el Artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos el Municipio de Acaxochitlán tendrá las siguientes facultades y obligaciones:</p> <p>I.- Aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal</p> <p>II.- Ejerce las funciones y brindar los siguientes servicios:</p> <p>a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p>b) Alumbrado público.</p> <p>c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p>d) Mercados y centrales de abasto.</p> <p>e) Panteones.</p> <p>f) Rastro.</p> <p>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito;</p> <p>III) Las obligaciones y facultades que le marcan la fracción IV y V del artículo 115, de constitución federal, las que determina la Constitución Política del Estado de Hidalgo en su artículo 115, 139, 140, 141, así como las que señala la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo y;</p> <p>IV) Las demás que el bando de policía y gobierno, el reglamento de la administración municipal y las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p>		

Elaboración propia

4.2.9 Misión y visión

Misión. La misión es la finalidad más amplia que una organización escoge para sí misma.¹¹⁷ Constituye la razón de ser del gobierno y la administración municipal, de lo que se quiere o desea lograr en el presente para satisfacer de mejor manera a la población en general.

Para la elaboración de la misión, es recomendable hacerse las siguientes preguntas y contestarlas con objetividad y brevemente, a decir: ¿Quiénes somos?, ¿Qué somos?, ¿Qué hacemos?, ¿Para quién? y ¿Por qué?

Visión. Una visión expresa las aspiraciones fundamentales de una organización.¹¹⁸ La visión debe ser realista, deberá contener palabras adecuadas para un mayor sentido del propósito, ya que representa el compromiso que hacen todos los miembros de la organización.

Figura 9. Misión y visión

	H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL	CLAVE: 01-GOMACH
		REVISIÓN: 0
		SECCIÓN I, PÁG.08 DE 150
		FECHA: 10/01/2010
MISIÓN Y VISIÓN		
<p>MISIÓN. El gobierno y la administración pública del Municipio de Acaxochitlán, tiene la misión de encauzar de la mejor manera la aplicación de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, en la ejecución de las tareas que permitan responder a las demandas ciudadanas, contribuyendo al bienestar y progreso social.</p>		
<p>VISIÓN. Los Acaxochitlenses queremos y buscamos un desarrollo socialmente equilibrado y democráticamente definido, caracterizado por la posibilidad de acceso a la vivienda digna, al empleo bien remunerado, a oportunidades de formación y educación con calidad, a servicios básicos eficientes, a oportunidades y apoyos para nuestros adultos mayores, mujeres, hombres, jóvenes e infantes en un ámbito de vida plena, con respeto y seguridad para las familias. Con nuestro territorio óptimamente empleado, preservando y respetando los recursos naturales.</p>		

Elaboración propia

¹¹⁷ Pañeda Benavides, Javier. Administración, Ed. Mc Graw Hill, Mexico 2004, pág. 46.

¹¹⁸ Ibidem.

4.2.10 Estructura orgánica

Este apartado se refiere a la descripción ordenada por jerarquía de las unidades administrativas adscritas a una dependencia o entidad o a los órganos administrativos de una unidad administrativa. Es conveniente codificarla de tal forma que sea posible visualizar gráficamente los niveles de jerarquía y las relaciones de dependencia.

La descripción de la estructura orgánica debe corresponder o coincidir con su representación gráfica en el organigrama, tanto en lo referente al título o nominación de las unidades administrativas como a su nivel jerárquico. Se recomienda no usar las abreviaturas en el nombre de los órganos que conforman la unidad administrativa.

Figura 10. Estructura orgánica

		H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL		CLAVE: 01-GOMACH
				REVISIÓN: 0
				SECCIÓN I, PÁG.09 DE 150
				FECHA: 10/01/2010
ESTRUCTURA ORGÁNICA				
NIVEL	ÁREA O UNIDAD	PUESTO	CLAVE DE ÁREA	SUBTOTAL
GOBIERNO	AYUNTAMIENTO	GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	01-HA	15
EJECUTIVO ESTRATÉGICO	OFICINA DE PRESIDENCIA	PRESIDENTE (A) MUNICIPAL	02-OPM	1
MANDO ESTRATÉGICO	SECRETARÍA GENERAL MUNICIPAL	SECRETARIO (A) GENERAL MUNICIPAL	03-SGM	1
MANDO ESTRATÉGICO	TESORERÍA MUNICIPAL	TESORERO (A) MUNICIPAL	04-TM	1
MANDO ESTRATÉGICO	CONTRALORÍA MUNICIPAL	CONTRALOR (A) MUNICIPAL	05-CM	1
MANDO ESTRATÉGICO	OFICIALÍA MAYOR	OFICIAL MAYOR	06-OMM	1
MANDO DIRECTIVO	DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN	DIRECTOR (A) DE PLANEACIÓN	07-DPM	1
MANDO DIRECTIVO	DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS	DIRECTOR (A) DE OBRAS PÚBLICAS	08-DOM	1
MANDO DIRECTIVO	DIRECCIÓN DE SEGURIDAD P. Y TRANSITO	DIRECTOR (A) DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRANSITO	09-DSPTM	1
MANDO DIRECTIVO	DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL	DIRECTOR (A) DE PROTECCIÓN CIVIL	10-DPCM	1
MANDO DIRECTIVO	DIRECCIÓN DE TURISMO	DIRECTOR (A) DE TURISMO	11-DTM	1
TOTAL:				

Presidente municipal, más el número de regidores y síndicos que la ley electoral de cada estado determine.

Anotar la clave y número de cada área

Anotar el número total de los integrantes de gobierno y titulares de las áreas administrativas

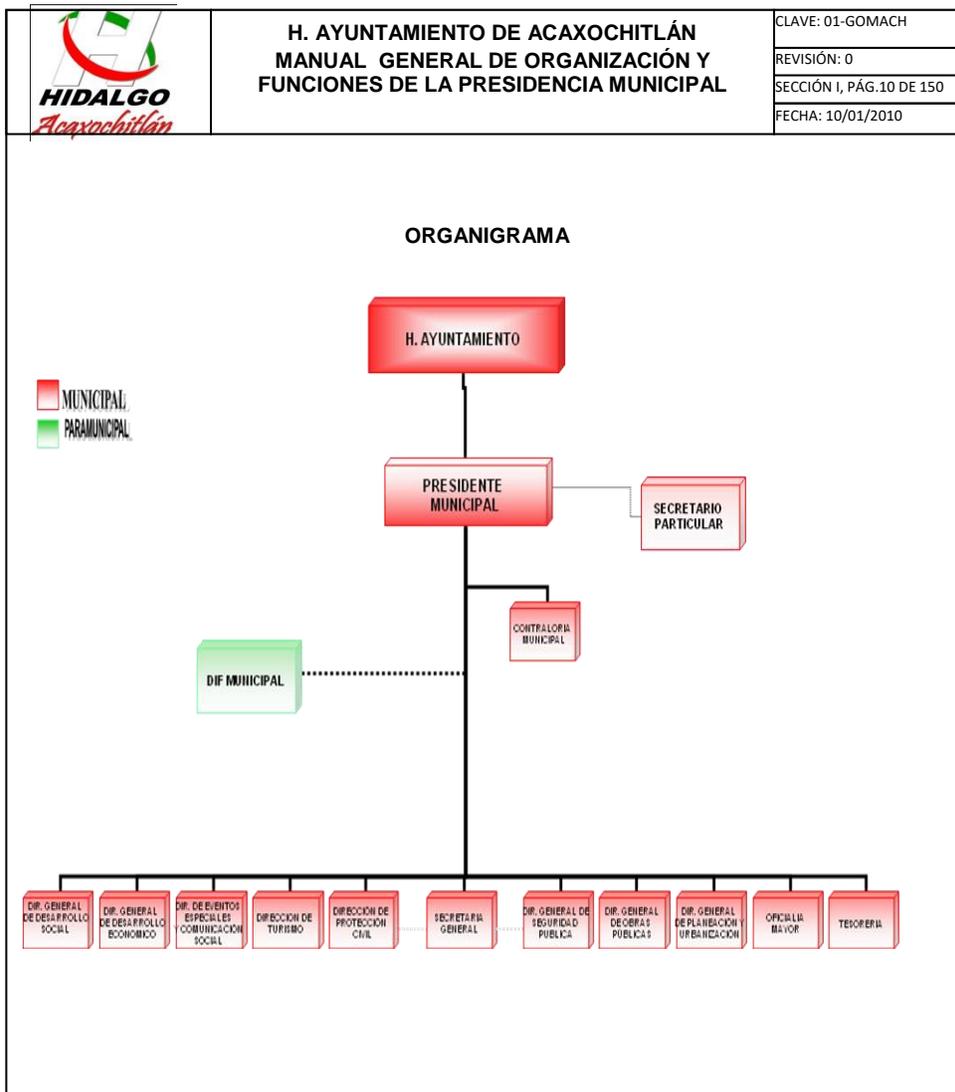
Elaboración propia

4.2.11 Organigrama

Es la representación gráfica de la estructura orgánica de una organización o bien de un área en específico y refleja en forma esquemática, la posición de los órganos que la conforman, niveles jerárquicos, canales formales de comunicación y líneas de autoridad y sus respectivas relaciones.

Para su diseño se deberán considerar aspectos como la forma del organigrama, dimensión de las figuras, trazo, colocación de las figuras, líneas de conexión, niveles jerárquicos y un sinfín de aspectos que nos pueden ayudar a tener un organigrama claro y legible.¹¹⁹

Figura 11. Organigrama



Elaboración propia

¹¹⁹ Para obtener mejor información de los tipos de organigramas, líneas, tipo de estructuras y clasificación, se recomienda consultar el libro de organización y métodos en la administración pública de Quiroga Leos Gustavo pág. 241.

4.2.12 Descripción de puestos.

Consiste principalmente en ser una herramienta que ayuda a simplificar los principales datos de un determinado cargo en la administración y el gobierno municipal, este apartado especifica la denominación del puesto que se ocupa, el nivel jerárquico que ocupa en la organización, la autoridad subsecuente o subordinación a la que se sujeta si es que ésta existe, el personal a su cargo que tuviere y las principales relaciones internas y externas que su puesto, área o unidad mantenga con más frecuencia con los diferentes niveles de gobierno, dependencias, instituciones y la ciudadanía en general.¹²⁰

Figura 12. Descripción de puesto

	H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL		CLAVE: 01-GOMACH
			REVISIÓN: 0
			SECCIÓN I, PÁG.012 DE 150
			FECHA: 10/01/2010
DESCRIPCIÓN DEL PUESTO			
Puesto: Presidente municipal		Nivel: Mando ejecutivo estratégico	
Objetivo del puesto: Es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento político y administrativo del municipio.			
Puesto, área o unidad al que reportan: Al órgano superior de fiscalización, al ayuntamiento municipal y a la sociedad (informe anual).			
Puesto, área o unidad que le reportan: Todas las áreas de trabajo municipal			
Personal a su cargo: Todo el personal que labora para el gobierno municipal		Total: 300	
Relaciones internas con mayor frecuencia: Síndico procurador, regidores y funcionarios municipales		Relaciones externas con mayor frecuencia: Gobierno del Federal, Gobierno del Estatal, iniciativa privada, ongs y sociedad.	

Elaboración propia

¹²⁰ Para profundizar más sobre el tema sobre cómo hacer descripciones de puestos, se recomienda consultar los libros siguientes: Administración de empresas, teoría y práctica segunda parte de Agustín Reyes Ponce (2006) y El proceso administrativo de Fernández Arena José Antonio (1994).

4.2.13 Funciones del puesto

Constituyen el conjunto de actividades afines, a través de las cuales se alcanzará el objetivo planteado. Las funciones deberán ordenarse de acuerdo a la importancia y naturaleza del área de que se trate, éstas pueden ser funciones sustantivas y de apoyo.

En el caso del manual general de organización de una dependencia, se contemplarán las funciones hasta el nivel de la estructura orgánica considerada en su reglamento interior publicado en el boletín o periódico oficial del Gobierno de cada Estado, y las entidades incorporarán en su manual hasta el último órgano, área o puesto de trabajo definido, de igual forma para las unidades administrativas (dirección general o equivalente) que conforman una dependencia.

Figura 13. Funciones del puesto.

	H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DE ACAXOCHITLÁN	CLAVE: 01-GOMACH
		REVISIÓN: 0
		SECCIÓN I, PÁG.30 DE 150
		FECHA: 10/01/2010
FUNCIONES		
Puesto: Director(a) de protección civil municipal		
Función genérica: Organizar y dar cumplimiento a las actividades de coordinación, operación y evaluación establecidas en el programa de protección civil del municipio y los derivados del marco normativo correspondiente.		
Funciones específicas: <ul style="list-style-type: none"> • Formular el programa de protección civil del municipio y ponerlo a consideración y aprobación del Secretario del Ayuntamiento. • Analizar y dictaminar el tipo de participación que deberá asumir el ayuntamiento en los convenios de protección civil propuestos por autoridades federales y estatales. • Programar las actividades de protección civil en sus modalidades normativas, preventiva, de respaldo a la ciudadanía ante fenómenos que vulneren a su seguridad, contingencia, emergencia y restablecimiento de condiciones de seguridad, contemplados en el Programa de Protección Civil vigente. • Coordinar los servicios de verificación de equipos de seguridad civil que deberán instalar y mantener en adecuado funcionamiento los particulares, de conformidad con la reglamentación municipal vigente. • Mantener comunicación y coordinación permanente con las corporaciones de seguridad pública del municipio y del estado para requerirles el apoyo necesario en situaciones de contingencia o emergencia, de conformidad con los lineamientos del programa vigente. • Organizar y mantener actualizados los registros, bitácoras y sistemas de información en materia de protección civil, requiriendo a las dependencias y entidades municipales la información necesaria para tal efecto. • Organizar a la comunidad, comités de protección civil ciudadanos y demás instancias de participación a efecto de realizar las actividades preventivas, simulacros, medidas de respuesta inmediata y demás que sean necesarias para la operación de las distintas fases del programa vigente. • Coordinar con la dirección de gobierno Interior del municipio las medidas de organización capacitación y enlace con las autoridades auxiliares en materia de protección civil. • Rendir los informes que le sean requeridos por las autoridades municipales. • Las demás que le encomiende el H. ayuntamiento, el presidente municipal y las que determinen los reglamentos y manuales del Ayuntamiento. 		

Elaboración propia

4.2.14 Perfil de puesto

Consiste principalmente en ser una herramienta fundamental para los titulares del ejecutivo, así como para los jefes de las áreas o unidades, pues este apartado se caracteriza por tener la información del puesto, la escolaridad mínima necesaria para desempeñar tal cargo, la experiencia laboral y conocimientos básicos para desarrollar dicho encargo, al igual que las habilidades necesarios para desempeñar dicha función.

Figura 14. Perfil del puesto

	H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DE ACAXOCHITLÁN	CLAVE: 01-GOMACH
		REVISIÓN: 0
		SECCIÓN I, PÁG.02 DE 150
		FECHA: 10/01/2010
PERFIL DE PUESTO		
Puesto: Director(a) de protección civil municipal		
Escolaridad: Bachillerato General o su equivalente		
Experiencia laboral: <ul style="list-style-type: none"> • Sector público en el área de protección civil y seguridad mínimo 5 años • Desarrollo e implemento de programas en materia de protección civil • Manejo de contingencias y grupos en situaciones adversas 		
Conocimientos requeridos: Tener conocimiento y la capacidad técnica y logística suficiente para desempeñar el cargo. Conocimientos generales del sistema nacional de protección civil, sistema estatal de protección civil, usos y costumbres de las comunidades referentes a su función pública, así como la delimitación territorial del municipio y sus alrededores.		
Habilidades requeridas: <ul style="list-style-type: none"> • Relaciones humanas • Facilidad de palabra • Vocación de servicio • Responsabilidad social • Liderazgo, integración y manejo de grupos • Apegarse a las Políticas de la Organización • Iniciativa de trabajo • Paciencia y tolerancia con el público 		

Elaboración propia

4.2.15 Directorio.

Relación de los principales funcionarios que componen la estructura de la Dependencia. En esta sección se debe anotar en apartados, principalmente en orden jerárquico el nombre de las personas que integran la dependencia, área o unidad de la que se está trabajando, el medio a través del cual se puede hacer contacto con dicho personal, principalmente número de teléfono oficial de las oficinas y las direcciones, domicilios o ubicaciones físicas de las mismas.

4.2.16 Glosario

Es un anexo que se agrega al final de libros, enciclopedias, trabajos de investigación, tesis, documentales, etc., en donde se definen y comentan ciertos términos utilizados en dicho trabajo, con el fin de ayudar al lector a comprender mejor los significados de algunas palabras. En este caso de los términos que utilizamos en los manuales y que creamos convenientes aclarar o que pudiesen presentar algún grado de dificultad y entendimiento para el lector, recordemos que los términos a utilizar deben de ser claros y sencillos para que todo tipo de lector los pueda leer y comprender.

4.2.17 Bibliografía y créditos

Se presenta al final del trabajo. En trabajos muy breves es frecuente que se omita la bibliografía y los datos de las fuentes se den a través de las notas al texto.

Requisitos formales.

- Comenzar en una página aparte identificada con la palabra BIBLIOGRAFÍA, la cual se escribe con mayúsculas en el centro del margen superior de la hoja.
- Dejar doble espacio entre una y otra referencia.

Se puede organizar por:

- Orden alfabético de acuerdo con los apellidos de los autores.
- Por la clase de fuentes: libros, revistas, documentos, etc.;
- Por temas;
- Por capítulos.

Los créditos son las anotaciones que se realizan al final del documento especificando quien intervino directamente en la elaboración del manual y se utiliza como una forma de referencia y reconocimiento a las personas que intervinieron en el trabajo.

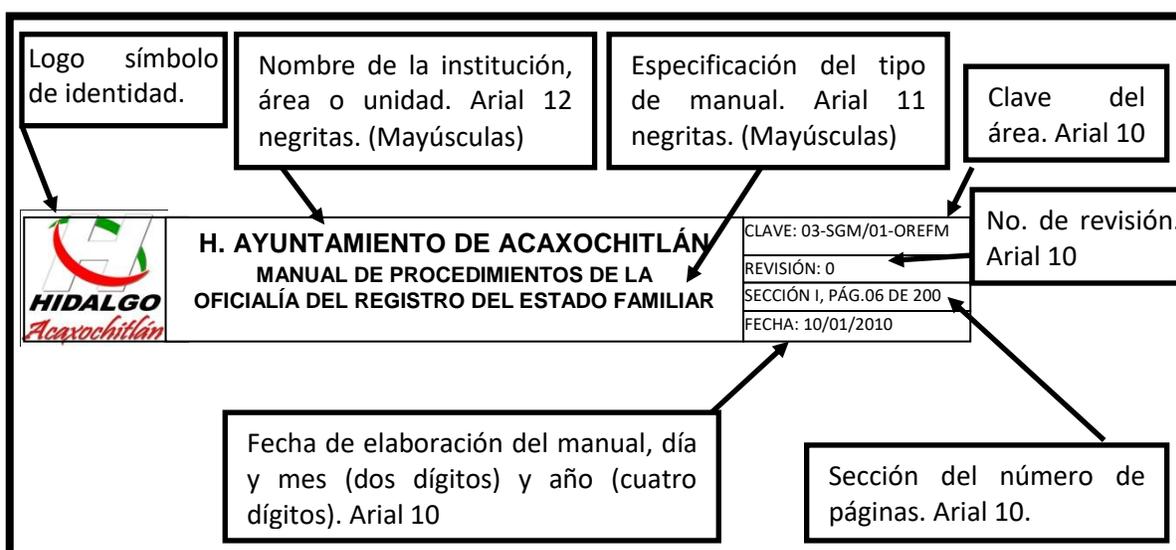
4.3 Elementos básicos de los manuales específicos

Existen varios elementos que tanto la clasificación de los manuales generales por su contenido y los manuales específicos por función comparten, algunos de estos los hemos descrito ya en los elementos básicos de los manuales generales por su contenido y que para no hacer repetitivo este documento ahora sólo los mencionaremos de forma rápida, pues debemos tomarlos en cuenta y no olvidarnos de ellos.

El **estilo** del documento debe de estar completamente definido y nuevamente se sugiere utilizar el uso de tablas para evitar desconfiguraciones, además de observar los otros puntos que se señalan en la página 70 del punto 4.2.2 de este documento.

Recordemos que el **encabezado del documento** se caracteriza por contener determinadas características como son: logo-símbolo de la institución, área, unidad o servicio a la cual pertenece el manual, leyenda o nombre de la institución, área o unidad a la que pertenece el manual, así mismo la especificación del tipo de manual, fecha de elaboración del manual, la clave del área o unidad a la que pertenece, apartado para especificar si éste cuenta ya con alguna revisión y el espacio donde se especifique el número de página del manual, esté último debe de presentar la numeración de la hoja y el total de las cuales se compone el manual.

Figura 15. Encabezado



Elaboración propia

La **portada** debe seguir los pasos que dicta el tema 4.1.1 de este trabajo, aunado a que en estos casos se especifica el nombre del manual, el nombre del proceso, trámite puesto o función específica que aborda y a la cual está dirigido y su alcance o área de aplicación.

De esta manera desde la portada, el formato de validación, misión, visión, antecedentes, base legal, atribuciones, estructura orgánica y organigrama son totalmente *similares* a los pasos enunciados en los manuales por contenido, salvo que éstos están encaminados a una unidad, área, dirección, proceso, trámite, servicio o función determinada; por lo que no debemos de pasara por alto dichos detalles que ayudarán al usuario final a tener una repuesta rápida, clara y concisa de lo que están buscando.

La estructura cambia a partir del organigrama, es ahí donde radica la principal diferencia de los manuales, ya que a partir de este punto comenzaremos con la descripción de las políticas, listados de trámites, servicios, descripciones de puestos, descripción de procesos, descripción de productos, etc., según el tipo de manual al cual se esté abordando. En este caso se abordan los elementos de una manual de procedimientos en el cual detallamos los elementos siguientes: **descripción de procesos, actividades a detalle, flujograma de operación y guías de operación.**

Los últimos puntos que son: directorio, glosario, bibliografía y créditos son de la misma similitud que hemos mencionados anteriormente en las páginas 84 de este documento por lo que hemos decidido omitir nuevamente su descripción.

17. BIBLIOGRAFÍA Y CRÉDITOS

16. GLOSARIO

15. DIRECTORIO

14. GUÍAS DE OPERACIÓN

13. FLUJO DE OPERACIÓN

12. ACTIVIDADES A DETALLE

11. DESCRIPCIÓN DE PROCESOS

10. ORGANIGRAMA

9. ESTRUCTURA ORGÁNICA

8. ATRIBUCIONES

7. LEGISLACIÓN O BASE LEGAL

6. ANTECEDENTES

5. MISIÓN Y VISIÓN

4. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVO

3. ÍNDICE O CONTENIDO

2. FORMATO DE VALIDACIÓN

1. PORTADA



4.3.1 Descripción de procesos

Este apartado consiste en la descripción del proceso o procesos (insumo, transformación y resultado) sobre el cual se estará trabajando en el manual. En este caso hemos incluido un ejemplo de forma gráfica perteneciente a los procesos que se realizan en una oficialía del registro del estado familiar, en el cual se observa la inscripción de actos y hechos del estado civil concerniente al proceso de registro oportuno de nacimiento, registro de acta de matrimonio y registro de acta de defunción y que el resultado de realizar dichos procesos será el registro de documentos que acrediten el estado civil de las personas.

Figura 16: Descripción de procesos

	H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA OFICIALÍA DEL REGISTRO DEL ESTADO FAMILIAR	CLAVE: 03-SGM/01-OREFM															
		REVISIÓN: 0															
		SECCIÓN I, PÁG. 20 DE 200															
		FECHA: 10/01/2010															
RELACIÓN DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS																	
<p><i>Proceso sustantivo: inscripción de actos y hechos del estado civil de los ciudadanos, de la solicitud del registro a la expedición del acta correspondiente.</i></p>																	
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Insumo</th> <th>Transformación</th> <th>Resultado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Solicitud de acta de nacimiento. Presentación de la persona a registrar</td> <td>Registro oportuno de nacimiento</td> <td>Personas menores de cuarenta días después de su nacimiento</td> </tr> <tr> <td>Solicitud de matrimonio y documentación necesaria para el mismo. Presentación de testigos.</td> <td>Registro de acta de matrimonio</td> <td>Solicitud de matrimonio y documentación necesaria para el mismo. Presentación de testigos.</td> </tr> <tr> <td>Certificado de defunción, en formato autorizado por la secretaria de salud.</td> <td>Registro de acta de defunción.</td> <td>Registro de la (s) personas fallecidas, expedición del acta de defunción y entrega al usuario que solicitó el servicio.</td> </tr> <tr> <td>Resultado de valor.</td> <td>Resultado de valor.</td> <td>Resultado de valor.</td> </tr> </tbody> </table>			Insumo	Transformación	Resultado	Solicitud de acta de nacimiento. Presentación de la persona a registrar	Registro oportuno de nacimiento	Personas menores de cuarenta días después de su nacimiento	Solicitud de matrimonio y documentación necesaria para el mismo. Presentación de testigos.	Registro de acta de matrimonio	Solicitud de matrimonio y documentación necesaria para el mismo. Presentación de testigos.	Certificado de defunción, en formato autorizado por la secretaria de salud.	Registro de acta de defunción.	Registro de la (s) personas fallecidas, expedición del acta de defunción y entrega al usuario que solicitó el servicio.	Resultado de valor.	Resultado de valor.	Resultado de valor.
Insumo	Transformación	Resultado															
Solicitud de acta de nacimiento. Presentación de la persona a registrar	Registro oportuno de nacimiento	Personas menores de cuarenta días después de su nacimiento															
Solicitud de matrimonio y documentación necesaria para el mismo. Presentación de testigos.	Registro de acta de matrimonio	Solicitud de matrimonio y documentación necesaria para el mismo. Presentación de testigos.															
Certificado de defunción, en formato autorizado por la secretaria de salud.	Registro de acta de defunción.	Registro de la (s) personas fallecidas, expedición del acta de defunción y entrega al usuario que solicitó el servicio.															
Resultado de valor.	Resultado de valor.	Resultado de valor.															

Elaboración propia

4.3.2 Desarrollo del proceso o actividades a detalle.

Cuando es importante que se sigan determinados pasos en secuencia dada y que el trabajo se haga con precisión, la administración puede establecer un detallado plan permanente llamado procedimiento. En este apartado consiste en describir principalmente los puntos y pasos a seguir de parte de los interesados en cada procedimiento, trámite o función en específico. Divide el número de pasos y especifica el responsable de cada actividad para que esta se realice de la manera más rápida, clara y sencilla.

Figura 17. Actividades a detalle

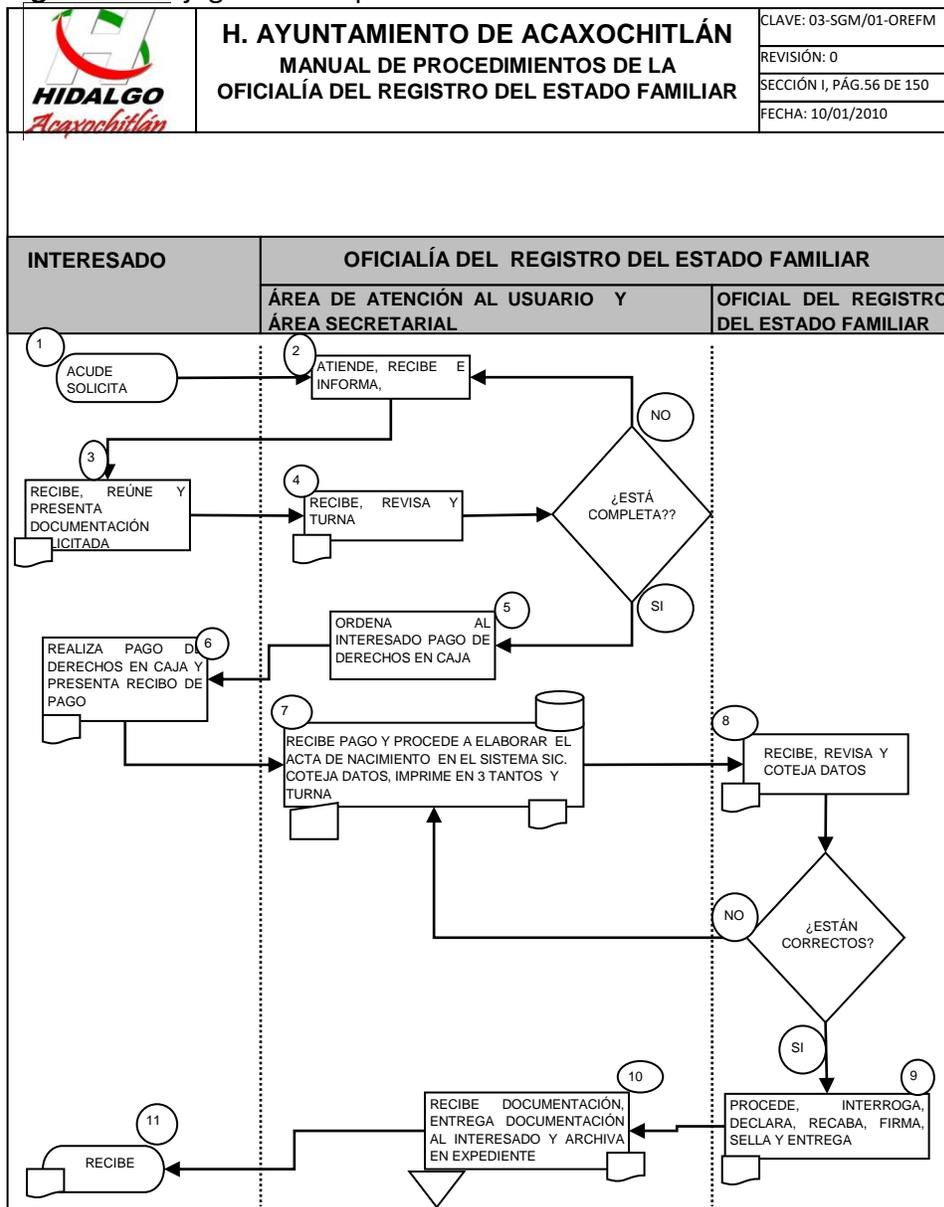
		H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA OFICIALÍA DEL REGISTRO DEL ESTADO FAMILIAR	CLAVE: 03-SGM/01-OREFM REVISIÓN: 0 SECCIÓN I, PÁG. 20 DE 150 FECHA: 10/01/2010
DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO OPORTUNO DE NACIMIENTO			
No.	Responsable	Actividad	
1	Interesado	Acude a la Oficialía del Registro del Estado Familiar y solicita información para llevar a cabo el registro oportuno de nacimiento	
2	Oficialía/Área de atención a usuarios	Recibe al interesado, le proporciona la información sobre los documentos necesarios para realizar el trámite de registro de nacimiento de acuerdo a su situación particular.	
3	Interesado	Recibe información y procede a reunir la documentación solicitada según sea el caso y la presenta para su trámite.	
4	Oficialía/Área de atención a usuarios	Recibe documentación, la revisa y la turna al área secretarial, y solicita se requiriese el formato del acta de nacimiento.	
5	Oficialía/Área secretarial	Recibe la documentación y la secretaria procede a registrar el nacimiento en original y 3 tantos en el sistema informático "SIC" para el cual, a cada una de las secretarías autorizadas se les proporciona una clave de acceso personal, asentando en la misma los siguientes datos: Clave del Registro e Identidad Personal, datos de localización del acta, fecha de registro, sexo, nombre y apellidos, fecha, hora y lugar de nacimiento del registrado, número del certificado médico, nombre, edad, nacionalidad y domicilio de los padres y testigos; nombre, domicilio y nacionalidad de los abuelos paternos y maternos y turna al interesado para la revisión y validación de la información registrada. La manera en que se ingresa al sistema se describe en el manual SIC (RFRFPR01RO4) Nota: para los casos en los que se solicite que el nombre de la persona a registrar se escriba de manera diferente a la ortográfica o algunos nombres no comunes, se le da a firmar un formato RFRFPR01R0 (ver anexo A) en el cual se especifica que el padre se hace responsable del	
6	Interesado	Recibe acta de Nacimiento, revisa que los datos asentados en el acta sean los correctos y devuelve al área secretarial	
7	Oficialía/Área secretarial	Recibe acta de Nacimiento revisada y recaba la huella digital del pulgar derecho del menor y las firmas de los padres y testigos	
8	Oficialía/ Registro del Estado Familiar	Recibe acta de nacimiento y documentación, coteja la información asentada contra la documentación, firma y sella el acta de nacimiento, entrega un tanto al interesado y turna los 2 tantos restantes junto con la documentación al área secretarial.	
9	Interesado	Recibe acta de nacimiento.	
10	Registro del Estado Familiar/ Área secretarial	Recibe acta de nacimiento en 2 tantos y documentación, distribuye el acta: un tanto para el archivo y otro para la Oficialía, en esta anexa la documentación y archiva en expediente.	

Elaboración propia

4.3.3 Flujo de operación en los manuales específicos

Este procedimiento consiste en representar gráfica y simbólicamente la forma consecutiva el desarrollo de una actividad determinada, en donde se muestran los puestos, unidades o áreas administrativas que intervienen en cada paso de la operación descrita. ¹²¹

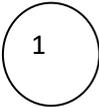
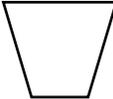
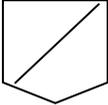
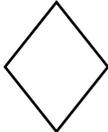
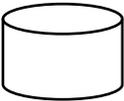
Figura 18. Flujograma de operaciones.



Elaboración propia

¹²¹ Para profundizar en el tema sobre diagramas de flujo se recomienda la lectura del libro Diagramas de flujo de Fernando Vera Smith y Esther del Rocío Jiménez Muñoz, Ed. Trillas, México 2004.

Cuadro 10. Simbología utilizada para los diagramas de flujo en los manuales administrativos

Símbolo	Descripción	Símbolo	Descripción
	Terminal. Indica el inicio del procedimiento y el final del mismo.		Conector. Inicia la conexión a otra operación del procedimiento, dentro de la misma hoja. Anotar con un número ordenado y secuencial en su interior, el cual indica el orden de secuencia.
	Disparador. Indica el inicio de un procedimiento. Conteniendo el nombre de éste o el nombre de la unidad administrativa donde se da inicio.		Indica la interrupción del procedimiento y su continuación en otra página. Debe anotarse: En el caso de conector de salida, en la parte superior el número de conector y en la parte inferior la página en la que continua el procedimiento.
	Operación. Representa la ejecución de una actividad operativa o acciones a realizar con excepción de decisiones o alternativas.		Dirección de flujo o líneas de unión. Conecta los símbolos señalando el orden en que se deben realizar las operaciones.
	Decisión y/o alternativa. Indica un punto dentro del flujo en que son posibles varios caminos o alternativas (preguntas o verificación de condiciones). No debe numerarse		Almacenamiento en medios extraíbles. Se usa cuando se archiva en un medio magnético removible como pueden ser disquetes, discos compactos o memorias flash.
	Documento. Representa cualquier tipo de documento que se utilice, reciba, se genere o salga del procedimiento, los cuales pueden identificarse anotando en el interior del símbolo la clave o nombre correspondiente; así como el número de copias.		Almacenamiento en base de datos. Se usa para indicar que el almacenamiento es directamente a una base de datos en un disco fijo o servidor.
	Archivo. Indica que se guarda un documento en un archivo físico de forma temporal o permanente.		Teclado o captura en línea. Indica la introducción u obtención de datos en una computadora a través de un dispositivo en línea.
	Nota aclaratoria. No forma parte del diagrama de flujo sino más bien es un elemento que se adiciona a una actividad para dar una explicación de ella.		Consulta en pantalla. Usado para señalar una consulta efectuada a través de la pantalla de una computadora
	Línea de comunicación. Representa la transmisión de información de un lugar a otro mediante líneas telefónicas, telegráficas, de radio, etc.		Tiempo de espera. Representa una interrupción del proceso, cuando el trámite o servicio requiere de algún tiempo para dar respuesta o seguimiento.

Simbología ANSI (American National Standard Institute) utilizada para representar flujos de información.

4.3.4 Guías de operación de los manuales específicos

Este punto en la mayoría de las ocasiones consiste en la descripción detallada de los formatos previamente establecidos de la actividad o función a realizar. Estos formatos generalmente contienen datos fijos y espacios en blanco para ser llenados con información variable, que se usa en los procedimientos de oficina; puede constar de uno o varios ejemplares que pueden tener destinos y usos diversos. En otros casos serán las guías técnicas de operación de equipos o herramientas que facilitarán su funcionamiento, uso y acceso.

Es necesario que, inmediatamente después de terminada la descripción del procedimiento, se incluyan los formatos y documentos que en él se utilizan, así como sus respectivas guías de llenado.

Figura 19. Guía de operación

<p align="center">H. AYUNTAMIENTO DE ACAXOCHITLÁN MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA OFICIALÍA DEL REGISTRO DEL ESTADO FAMILIAR</p>		CLAVE: 03-SGM/01-OREFM																																	
		REVISIÓN: 0																																	
		SECCIÓN I, PÁG. 60 DE 150																																	
		FECHA: 10/01/2010																																	
<p>GUÍA DE OPERACIÓN</p> <p>Objetivo: Lograr el respaldo jurídico de una persona. Distribución: Original y dos tantos. Original.- Para la Oficialía del Registro del Estado Familiar, para integrarlo al libro correspondiente. 1ª copia.- Para archivo y su incorporación y actualización del libro correspondiente. 2ª copia.- Para el interesado.</p> <p>INSTRUCTIVO DE LLENADO</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>No.</th> <th>CONCEPTO</th> <th>DESCRIPCIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Clave del registro de identificación personal CRIP</td> <td>Anotar el número del Registro de Identificación Personal (CRIP), el cual se compone de 15 dígitos (2 dígitos pertenecen a la entidad federativa, 3 al municipio, 2 a la Oficialía del Registro del Estado Familiar, 5 al número de acta y el último es un dígito verificador).</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Oficialía numero</td> <td>Anotar el número de la oficialía correspondiente</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Libro</td> <td>Anotar el número del libro al que corresponde el acta.</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Acta No.</td> <td>Anotar el número del acta que le corresponda.</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>Localidad</td> <td>Anotar el lugar en donde nació el menor, no importando que no pertenezca a la oficialía en donde se está llevando a cabo el registro.</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>Fecha de registro</td> <td>Anotar la fecha en que se levanta el acta indicando día, mes y año.</td> </tr> <tr> <td>7</td> <td>Municipio</td> <td>Anotar el nombre del municipio en donde se realiza el registro.</td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>Entidad federativa</td> <td>Anotar el nombre del Estado (entidad federativa) donde se realiza el acta.</td> </tr> <tr> <td>9</td> <td>Sexo</td> <td>Marcar con un X en el círculo de femenino o masculino según sea el caso.</td> </tr> <tr> <td>10</td> <td>Nombre</td> <td>Anotar el nombre, primer apellido y segundo apellido</td> </tr> </tbody> </table>			No.	CONCEPTO	DESCRIPCIÓN	1	Clave del registro de identificación personal CRIP	Anotar el número del Registro de Identificación Personal (CRIP), el cual se compone de 15 dígitos (2 dígitos pertenecen a la entidad federativa, 3 al municipio, 2 a la Oficialía del Registro del Estado Familiar, 5 al número de acta y el último es un dígito verificador).	2	Oficialía numero	Anotar el número de la oficialía correspondiente	3	Libro	Anotar el número del libro al que corresponde el acta.	4	Acta No.	Anotar el número del acta que le corresponda.	5	Localidad	Anotar el lugar en donde nació el menor, no importando que no pertenezca a la oficialía en donde se está llevando a cabo el registro.	6	Fecha de registro	Anotar la fecha en que se levanta el acta indicando día, mes y año.	7	Municipio	Anotar el nombre del municipio en donde se realiza el registro.	8	Entidad federativa	Anotar el nombre del Estado (entidad federativa) donde se realiza el acta.	9	Sexo	Marcar con un X en el círculo de femenino o masculino según sea el caso.	10	Nombre	Anotar el nombre, primer apellido y segundo apellido
No.	CONCEPTO	DESCRIPCIÓN																																	
1	Clave del registro de identificación personal CRIP	Anotar el número del Registro de Identificación Personal (CRIP), el cual se compone de 15 dígitos (2 dígitos pertenecen a la entidad federativa, 3 al municipio, 2 a la Oficialía del Registro del Estado Familiar, 5 al número de acta y el último es un dígito verificador).																																	
2	Oficialía numero	Anotar el número de la oficialía correspondiente																																	
3	Libro	Anotar el número del libro al que corresponde el acta.																																	
4	Acta No.	Anotar el número del acta que le corresponda.																																	
5	Localidad	Anotar el lugar en donde nació el menor, no importando que no pertenezca a la oficialía en donde se está llevando a cabo el registro.																																	
6	Fecha de registro	Anotar la fecha en que se levanta el acta indicando día, mes y año.																																	
7	Municipio	Anotar el nombre del municipio en donde se realiza el registro.																																	
8	Entidad federativa	Anotar el nombre del Estado (entidad federativa) donde se realiza el acta.																																	
9	Sexo	Marcar con un X en el círculo de femenino o masculino según sea el caso.																																	
10	Nombre	Anotar el nombre, primer apellido y segundo apellido																																	

Elaboración propia

Conclusiones

Los municipios independientemente de su tamaño y clasificación, están facultados para llevar administraciones trianuales por mandato constitucional y durante este lapso de tiempo el aparato administrativo que se encargará de la administración y gobierno del municipio se encomendarán a realizar una serie de actividades, funciones y procedimientos para el logro de los objetivos que trazan en sus respectivos planes de trabajo o planes de desarrollo municipal; dichas actividades conllevan inmersamente procesos y gestiones administrativas, mismos que son ineludibles y que debido a su importancia es necesario establecer herramientas administrativas que los documenten, herramientas tales como los manuales administrativos que permiten se conozca a detalle los pasos y acciones de cada una de las tareas y procesos que se realizan en las áreas y puestos de trabajo.

Los manuales no son la transcripción total del marco jurídico municipal y tampoco sustituyen este orden, pero si son una herramienta fundamental de complemento que documenta y simplifica la ardua y engorrosa tarea que representa buscar y encontrar las atribuciones de cada área, unidad o puesto de trabajo, las cuales se encuentran dispersas en varias leyes, decretos, códigos, reglamentos y circulares. Contribuyen a orientar la tarea legislativa de los ayuntamientos mostrando al órgano de gobierno a través de los procedimientos y experiencias la mejor forma de lograr acrecentar su marco reglamentario, pues almacenan de manera concreta las atribuciones, funciones y las herramientas que las autoridades municipales cuentan para realizar sus facultades.

En relación a la formación de estructuras administrativas en los gobiernos y administraciones municipales los manuales por su propio proceso de elaboración apoyan a determinar de manera elemental el tamaño correcto de las áreas, al igual que el número de personal que debe integrarlo; delimitando acciones tareas, responsabilidades y evitando la duplicidad de funciones, además de mostrar los canales de comunicación tanto internamente con los empleados y externamente con los usuarios.

Los manuales también se encargan de documentar el mejor uso de los sistemas, tecnología, herramientas y/o utensilios de trabajo para que el trabajador y usuarios hagan uso correcto, ahorrando tiempos y esfuerzos, evitando la burocratización administrativa; lo cual contribuye de manera directa en el cumplimiento de las labores, objetivos y planes que el gobierno se ha trazado y reflejándose de forma simultánea en la satisfacción de las necesidades para los gobernados.

Otro aspecto que estas herramientas administrativas contribuyen a acrecentar de manera gradual y progresiva, es la formación de profesionales en el sector municipal, ya que la documentación de las tecnologías, experiencias y conocimientos exitosos permite que sean utilizados como guías de capacitación e inducción al personal, mostrando de manera concreta las principales actividades que deben realizar de acuerdo a su nivel y área de trabajo; proporcionan al empleado los conocimientos básicos necesarios para realizar su actividades, inclusive si éste no tuviera experiencia en el ámbito municipal; además de aportarle nociones históricas de sus actividades y de la institución para la que trabaja, lo que le proporciona identidad institucional logrando que éste se sienta parte fundamental de la organización.

Los manuales administrativos se presentan como una alternativa indispensable en las administraciones municipales y los periodos de gobierno; porque son el mecanismo con menor obstáculo en su implementación, comparado con las leyes o reglamentos que regulen la actividad pública que desarrolla el recurso humano, sin que se afecten intereses políticos y económicos, ayudando a contrarrestar la pérdida y anulación de proyectos implementados o por implementarse. Justifican las funciones y estructuras administrativas, asintiendo la verificación de su funcionalidad o corroboran el planteamiento de su desaparición, lo cual minimiza la reinvención de estructuras y sistemas administrativos y disuade los afanes de encontrar los hilos negros en cada periodo de gobierno.

Los manuales administrativos representan el elemento más fácil y sencillo para cambiar el sistema de cultura organizacional que existe en los municipios. Si el total de los empleados de la organización se desempeñaran de acuerdo con los modelos y procesos estándar, no impactarían de forma tan severa los cambios de personal debido a que todos los empleados integrados estarían acostumbrados a trabajar mediante procesos y tendrían a través de los manuales una descripción del puesto y las actividades que deben desempeñar en determinado espacio. Ésta es una ventaja que aportan estos documentos; porque ponen énfasis en el puesto, atribuciones, funciones y tareas y no en las personas, de modo tal, que cualquier persona tutelada por estas guías administrativas pueda asumir cualquier función y no depender de una sola persona, garantizando continuidad en los trabajos. Así, la capacitación e inducción al puesto sólo serían necesarias para aquellas personas que se incorporan por vez primera al sistema.

Otro argumento que estas herramientas tienen a su favor es que presentan una alternativa de implementación muy factible y necesaria en el ámbito municipal, independientemente de la diversidad municipal, del tamaño de los municipios, del grado de capacidad financiera o la dimensión y complejidad de sus estructuras administrativas; ya que no representan gran gasto económico para los municipios, lo cual permite que cada ayuntamiento de acuerdo a sus necesidades organicen de la mejor manera su vida orgánica y funcional evitando incurrir en el establecimiento de prototipos y estructuras que no correspondan a los contextos actuales y a sus propias características.

Los manuales administrativos deben representar el acontecer y la realidad que vive cada municipio en este país, su elaboración dependerá de la información y las necesidades de cada municipalidad, para determinar con que tipos de manuales se debe contar, siguiendo una elaboración adecuada puede abarcar todos y cada uno de los aspectos de cualquier área del gobierno y administración municipal, su alcance se ve limitado únicamente por las exigencias de las propias de la administración y las autoridades.

Son documentos eminentemente dinámicos que deben estar sujetos a revisiones periódicas, para adaptarse y ajustarse a las necesidades cambiantes de toda organización moderna, no deben ser inflexibles e inhibir la capacidad creativa de los integrantes de la organización, sino que deben reformarse constantemente conforme surjan nuevas ideas que ayuden a mejorar la eficiencia del gobierno y la administración municipal.

Los manuales administrativos en el sector municipal representan las herramientas de texto descriptivas en el que se enumeran las actividades de las unidades y dependencias que integran el gobierno y administración municipal, enlistan sus funciones, atribuciones y responsabilidades que les han sido asignadas por ley y por encargo del presidente municipal, así como también se escriben las relaciones que con más frecuencia se pueden dar con las áreas del trabajo municipal al igual que con organizaciones, dependencias externas y la ciudadanía, relacionadas a la función que desempeñan; por lo tanto los manuales administrativos bien preparados, ofrecerán completa información sobre los trámites, servicios, procedimientos y asuntos correspondientes a cada puesto, unidad o área y de todas las partes que componen la administración municipal.

No implementar los manuales administrativos en la administración pública municipal sería garantizar la desaparición de las pocas estructuras funcionales cada trienio, la nula documentación del conocimiento y experiencias exitosas, condenado a los municipios a mantener administraciones deficientes y con malos resultados para la ciudadanía.

Anexo 1

Muestra de un manual de procedimientos

El anexo que se presenta de manera adjunta a este documento se denomina Manual de Procedimientos de la Oficialía del Registro del Estado Familiar Municipal, en esta herramienta se documenta el procedimiento correspondiente al registro oportuno de nacimiento, uno de los siete hechos y actos de la situación civil que se realizan en la Oficialía del Registro del Estado Familiar del Municipio de Acaxochitlán.

Esta propuesta se presenta como un ejemplo complementario de manera gráfica y textual de la monografía que se ha expuesto en hojas anteriores, contiene las especificaciones técnicas y metodologías que se deben utilizar para la respectiva elaboración de un manual administrativo; por lo que en su parte inicial presenta la estructura y descripción de la totalidad de procesos que se realizan en la oficialía. A petición del propio Oficial del Registro del Estado Familiar del Municipio de Acaxochitlán y en acuerdo con todo el personal del área, la variación de algunos datos que se presentan en este documento como la declaración políticas de cada procedimiento y la definición de términos se incluyen de manera individual por cada uno de los procedimientos como una manera de que el usuario entienda mejor cada proceso.

Es necesario aclarar que el total de los procedimientos que efectúa dicha oficialía es otro proyecto que se encuentra en la última fase de su elaboración y que debido a su importancia requiere de otro espacio para su publicación, lo cual será en otra fecha y en diferente espacio; por lo cual, aquí sólo se expone la primera fase del manual correspondiente únicamente a uno de varios procedimientos que se realizan en esta oficialía, se exhibe a manera de ampliar la experiencia y conocimientos referentes a la elaboración e implementación de los manuales administrativos, además de mostrar la importancia que estas herramientas administrativas representan para el gobierno y la administración municipal.

Por último agradecemos de manera pública las facilidades y medios prestados por el personal y autoridades del municipio de Acaxochitlán, así como de manera particular un profundo agradecimiento al Oficial del Registro del Estado Familiar 2006-2009, Lic. Erik Antonio Lechuga Sosa, por su invaluable participación y orientación en dicho proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Torres Martin G. Manual para elaborar manuales de políticas y procedimientos. Ed. Panorama, México 2000.
- Anaya Cadena Vicente. Diccionario política, gobierno y administración pública municipal. Ed. CNCPyAP, México 2007.
- Arellano David; Cabrero Enrique y del Castillo Arturo Reformando el Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental. Ed. CIDE- Miguel Ángel Porrúa, México 2000.
- Augusto Cabrero Cesar. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 23. México 2007.
- Carlos Moreno Jaimes. Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México. Ed. ITESO, UIA-Puebla, UIA-Torreón, México 2008.
- Chávez Jiménez Pedro. Cómo Administrar un Municipio. Guía Básica para gobernar mejor, Ed. Trillas, México 2005.
- Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Hidalgo. Hidalgo, México 2009.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 2009.
- Duhalt krauss Miguel. Los manuales de procedimientos en las oficinas públicas. Ed. UNAM, México 1970.
- Fernández Arena José Antonio. El proceso administrativo, Ed. Diana, México 1994.
- Fernández Ruiz Jorge. Régimen Jurídico Municipal en México, Ed. Porrúa, México 2005.
- Fernández Ruiz Jorge. Servicios públicos municipales. Ed. INAP-UNAM, México 2002.
- Franklin Fincowsky Enrique Benjamín. Organización de empresas, Ed. McGraw Hill, México 2009.
- Garza García Cosme. Manual de los Presidentes Municipales. Ed. UNAM, México 1897.
- Gómez Ceja Guillermo. Planeación y organización de empresas. Ed. McGraw Hill, México 2004.
- Gómez Ceja Guillermo. Sistemas Administrativos Análisis y Diseño, Ed. Mc Graw Hill, México 1997.
- Guerrero Orozco Omar. Los espejos de los príncipes musulmanes, Ed. Revista Tlamati-UNAM, núm. 4, México 1982.
- Guillén López Tonatíuh. Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política, Ed. Miguel Ángel Porrúa-COLEF, México 1996.
- Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos y Baptista Lucio Pilar. Metodología de la Investigación. Ed. Mc Graw Hill, México 2004.

- Lazzaro Víctor. Sistemas y procedimientos: manual para negocios y la industria. Ed. Diana, México 1991.
- Martínez Cabañas Gustavo. La administración estatal y municipal en México. Ed. INAP, México 1985.
- Martínez Morales Rafael I. Derecho administrativo 1er y 2do. Cursos, Ed. Oxford, México 2006.
- Moreno Luzón María, J. Peris Fernando y González Tomas. Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones, Ed. Prentice Hall, México 2001.
- Nava y Jiménez. ISO 9000:2000 Estrategias para implantar la norma de calidad para la mejora continua. Ed. Limusa, Mexico 2003.
- Oropeza Martínez Humberto. Administración pública municipal: Estudio preliminar del municipio libre, Ed. Trillas, México 2001.
- Pañeda Benavides Javier. Administración, Ed. Mc Graw Hill, México 2004.
- Quintana Roldan Carlos F. Derecho municipal, Ed. Porrúa, México 2008.
- Quiroga Leos Gustavo. Organización y métodos en la administración pública, Ed. Trillas, México 2006.
- R. Terry George. Administración y control de oficinas, Ed. CECSA, México 1993.
- Reyes Ponce Agustín. Administración de empresas teoría y práctica, primera parte, Ed. Limusa, México 2006.
- Robles Martínez Reynaldo. El municipio, Ed. Porrúa, México 2006.
- Rodríguez Valencia Joaquín. Cómo elaborar y usar los manuales administrativos. Ed. Ecafsa Thomson, México 2007.
- Rodríguez Valencia Joaquín. Estudio de sistemas y procedimientos administrativos. Ed. Cengage Learning, México 2008.
- Sánchez González José Juan. Historia del estudio de la Administración Pública en México. Ed. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Vera Smith Fernando y Del Roció Jiménez Muñoz Esther. Diagramas de flujo. Ed. Trillas, México 2004.
- Z. Diamond Susan. Cómo preparar manuales administrativos. Ed. Interamericana, México 1983.
- Zapata Perogordo Alejandro y Meade Hervert Oliver. Organización y gestión municipal. Ed. Porrúa, México 2008.

Fuentes electrónicas

Cámara de diputados, H. Congreso de la Unión.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 2009.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Transiciones municipales.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/001_estudios_e_investigaciones.
(08/13/2009).

Centro de Investigación y Docencia CIDE

Cabrero Mendoza, Enrique. Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. México 2003.

Documento obtenido del portal:

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.III_No.II_2dosem/GCR_Vol.III_No.II_2sem.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Hidalgo. Hidalgo, México 2010

<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa> (07/02/2010).

Ley orgánica municipal. Hidalgo, México 2010

<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa> (07/02/2010).

Instituto de Desarrollo Social

Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal (ENDESMUN) 2000

<http://www.indesol.gob.mx/web/Index.php> (02/06/2008).

Encuesta Nacional a Presidentes Municipales Sobre Desarrollo Social (ENAPREN) 2002

<http://www.indesol.gob.mx/web/Index.php> (02/06/2008).

García del Castillo Rodolfo; Navarro Rivera, Gerardo. La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo. Documento obtenido a través del portal: www.indesol.gob.mx/docs5/5_comunicación, (17/06/2009).

Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo

Ley electoral del Estado de Hidalgo

<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa> (24/08/09).

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED

Reglamentación municipal. Documento disponible a través del portal:

http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Gestion_Municipal (29/09/2009).

Últimos municipios creados. Información disponible a través del portal:

http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados (24/08/09).

Indicadores para la gestión de los ayuntamientos. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED, México 2005, Documento disponible en el portal:

<http://www.inafed.gob.mx> (04/02/2009)

Servicio civil en Hidalgo. Documento disponible en el portal:

http://www.inafed.gob.mx/work/resources/Publicaciones/C02_3COP.pdf (06/11/2009)

Secretaría de Desarrollo Social

Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales (ENGM) 2004

http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/infmunpal/tabulados_engm_2004.pdf

Encuesta Nacional a Presidentes Municipales Sobre Desarrollo Social (ENAPREN) 2004

http://www.sedesol.gob.mx/librerias/carpetas_comunicado.php?clave_carpetas=2 (06/11/2009).

Secretaría de la Función Pública.

Encuesta Nacional a Presidentes Municipales, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana (ENGOM) 2008

http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/dgaps_proyectos (03/02/2010).

Universidad Nacional Autónoma de México

Garza García Cosme. Manual de los Presidentes Municipales. UNAM, México 1897, documento disponible en el portal: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/53/.../pr9.pdf (10/12/09).

Otros sitios

<http://omarguerrero.org>

Guerrero Orozco, Omar. Los espejos de los príncipes musulmanes. Ed. UNAM, Revista Tlamati, núm. 4, México 1982. Documento disponible en <http://omarguerrero.org/articulos/politica.html> (01/10/09).

<http://www.municipio.org.mx>

Cabrero Mendoza Enrique. Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México, México 2001, documento disponible en el portal <http://www.municipio.org.mx>, (02/03/09).

Portales electrónicos de los gobiernos de:

Aguascalientes	http://www.aguascalientes.gob.mx/Gobierno/leyes2.asp?busca=8.manuales
B. California N.	http://www.transparenciabc.gob.mx/busqueda.html
B. California S.	http://www.bcs.gob.mx/contraloria/innovacion/guia_elab_man_org.pdf
Campeche	http://www.portal.camp.gob.mx/C9/C16/ManualdeActas/default.aspx
Coahuila	http://www.coahuila.gob.mx/ s/p ¹²²
Colima	http://www.colima-estado.gob.mx/ s/p
Chiapas	http://www.fpchiapas.gob.mx/transparencia/inicio/procedimientos.php
Chihuahua	http://www.chihuahua.gob.mx/ s/p
Durango	http://www.durango.gob.mx/site/principal.html s/p
Guanajuato	http://www.guanajuato.gob.mx s/p
Guerrero	http://www.guerrero.gob.mx s/p
Distrito Federal	http://www.cgma.df.gob.mx/normatividad_admin/index.php
Hidalgo	http://transparencia.hidalgo.gob.mx/InformacionPublica/Informacionpordependencia http://info.hidalgo.gob.mx/Normateca/
Jalisco	http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal Sección Gobierno-manuales
México	http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/publicaciones/index.htm
Michoacán	http://www.michoacan.gob.mx/ s/p
Morelos	http://www.morelos.mx/10consejeria/files/Varios/Manual-QuejasDerechosHum.pdf
Nuevo León	http://www.nl.gob.mx/?P=manual_organizacion
Oaxaca	http://www.oaxaca.gob.mx/
Puebla	http://www.puebla.gob.mx/index.php s/p
Querétaro	http://www.queretaro.gob.mx/default.aspx s/p
Quintana Roo	http://identidad.qroo.gob.mx/
San Luis Potosí	http://www.slp.gob.mx/
Sinaloa	http://www.sinaloa.gob.mx/ s/p
Sonora	http://www.sonora.gob.mx/
Tabasco	http://www.tabasco.gob.mx/gobierno/manual_id.php
Tamaulipas	http://www.tamaulipas.gob.mx/gobierno/linformacion/admon_pub_cent_.htm
Tlaxcala	http://www.tlaxcala.gob.mx/ s/p
Veracruz	http://portal.veracruz.gob.mx/
Zacatecas	http://transparencia.zacatecas.gob.mx/

¹²² Nota: La abreviatura s/p significa que estos portales no tienen publicación alguna sobre manuales administrativos en ninguna de sus clasificaciones o prototipo que se le asocie, aunque cabe aclarar que estos gobiernos pudieran tenerlos de manera tangible en sus instalaciones físicas y que su publicación pudiese estar en proceso. Última fecha de consulta de todos los portales 30/02/2010.