

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

16  
2ej

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



LA FUNCION ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL MEXICANA

# TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

(Especialidad en Administración Pública)

PRESENTA:

ERNESTO GARCIA AREVALO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA FUNCION ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL MEXICANA

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION..... 1.

CAPITULO I. LA FUNCION ORGANIZACIONAL

A.- Marco Teórico Conceptual ..... 4.

Origen; Concepto; Propósito; Importancia.

B.- Antecedentes y Evolución de la Función Organizacional ..... 8.

Civilizaciones Antiguas; Edad Media; Era Moderna; Enfoques Clásicos; Escuela de las Relaciones Humanas.

C.- Proceso Organizativo ..... 31.

Concepto de Organización; Determinación de Objetivos; Determinación de Acciones; Diseño Estructural; Recursos; Operación.

D.- Ubicación Técnica de la Función Organizacional en la Estructura Orgánica de una Institución. ..... 83.

La Función en Línea; La Función en Staff; La Función Externa a la Institución.

E.- Herramientas Auxiliares para el Diseño Organizacional ..... 86.

Organogramas; Diagramas de Flujo; Técnicas en Redacción de Procedimientos; Formatos; Manuales Administrativos; Simplificación de Procesos; Red de Actividades; Auditoría; Análisis y Valuación de Puestos; Calificación de Méritos; Desarrollo Organizacional; Microcomputación.

**CAPITULO II. LAS ORGANIZACIONES DEL PODER EJECUTIVO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

	PAG.
A.- <u>Estructura Juridica Politica</u> .....	107.
El Estado y El Estado Mexicano; La Constitución Política; El Gobierno y la Administración Pública.	
B.- <u>La Estructura Orgánica-Administrativa del Ejecutivo Federal</u> .....	113.
Las Facultades del Ejecutivo Federal; La Acción Gubernamental; El Contorno de la Administración Pública; La Administración Pública Central; La Administración Pública Paraestatal.	

**CAPITULO III. LA FUNCION ORGANIZACIONAL EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER EJECUTIVO**

A.- <u>Antecedentes de la Función Organizacional en las Instituciones de la Administración Pública Federal</u> .....	124.
B.- <u>Situación Actual de la Función Organizacional en las Instituciones del Gobierno Federal</u> .....	128.

<b>CAPITULO IV. PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES</b> .....	135.
--	------

<b>CONCLUSIONES</b> .....	140.
---------------------------	------

<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	145.
---------------------------	------

## **I N T R O D U C C I O N**

## INTRODUCCION

El presente trabajo parte de la Hipótesis de considerar que en las Instituciones de la Administración Pública Federal Mexicana, no se concede la importancia que corresponde a la Función Organizacional, en el diseño, rediseño y mejoramiento de las dependencias y entidades que la configuran; dando lugar a que la estructuración administrativa del Ejecutivo Federal, en su mayoría, no sea el resultado de un proceso técnico organizativo. Esta situación constituye el factor limitante sustancial para que el conjunto de organizaciones públicas, cumplan de manera eficiente con los fines para los que se crearon, pues la carencia de una organización adecuada ó que esta no sea producto de una determinación basada en principios administrativos, provoca serios problemas en múltiples ámbitos de cualquier Institución.

Una característica de los últimos años, es que se escucha constantemente en diversos medios el tema de "La Crisis Económica" que vive el planeta y la forma especial en que afecta al tercer mundo; mucho se habla de que la productividad es el principal camino para salir del estado deprimente en el que se encuentran sumergidos países como el nuestro, y por ende, se afirma que es fundamental para el ataque a estas situaciones, el mejorar los sistemas productivos y de servicios en las organizaciones; de igual forma, el uso racional de los recursos reviste también papeles trascendentales en todos los ámbitos. En éste contexto, aparece la Función Organizacional, como el medio importante a través del cual puede garantizarse que las estructuras orgánico-funcionales adoptadas para el cumplimiento de planes y programas, sean eficientes en el logro de sus fines, observandose los aspectos de racionalidad y eficiencia necesarios; ya que crear organizaciones sobre bases técnicas, es tan importante como construir, si se permite el ejemplo, una casa o un barco; en la primera es necesario levantarla conforme al número de habitantes y el uso que la misma tendrá ya que si es pequeña en relación con las necesidades a satisfacer, ésta no servirá a los propósitos buscados; si por lo contrario es grande en relación a los fines planteados, se suboptimizará su uso y el costo que implicó habrá sido elevado. Por su parte en el ejemplo del barco, si éste es de corta dimensión para el mar (objetivo) que cruzará, los vientos y olas pueden hacerlo sucumbir; en contra parte, si es excesivamente grande, aún cuando logre su propósito, el costo de construcción, gasolina, personal, etc.. habrá sido excesivo y probablemente no quede presupuesto para considerar otra nave ni para buscar otros fines. Es común escuchar informes de directivos gubernamentales quienes presenciosamente anuncian haber alcanzado los objetivos, a través de las organizaciones creadas para ello; lo que no se indica es que podía lograrse el mismo propósito con una organización de menores dimensiones y por lo tanto menos costosa; esto es, se suele reflejar la eficacia pero en raras ocasiones se determina la eficiencia. Identificar que motiva estos acontecimientos es parte también del presente documento.

Por lo anterior el objetivo de la presente investigación, es señalar la necesidad de establecer estructuras orgánicas funcionales eficientes y eficaces en la conformación de entidades y dependencias gubernamentales, por lo cual se ha conceptualizado un modelo de proceso organizativo factible de aplicarse en la estructuración de las diversas instituciones de la Administración Pública, que responde a una secuencia lógica y racional, para adoptar organizaciones no sólo eficaces sino, principalmente, eficientes. Para ello, éste trabajo se conforma de la siguiente manera: inicialmente el cuerpo del documento se integra con tres apartados básicos; el primero describe el concepto de Función Organizacional, así como su origen, propósito, importancia y antecedentes. En estos últimos destacan principalmente las organizaciones bélicas de la antigüedad indicando como lo más sobresaliente las aportaciones de los Hebreos, Chinos, Asirios, Egipcios, Persas, Griegos y Romanos, así como de los antiguos pobladores del valle de México, los Aztecas. Se estima importante destacar estos ejemplos de organización militar antigua por considerarse válidos de estudio, aún para las instituciones de hoy en día, ya que fueron la base de la conformación de los principios administrativos y organizacionales de la época moderna, pues no olvidemos que las primeras agrupaciones fabriles tomaron forma basados principalmente en los modelos militares, al grado que el léxico administrativo esta invadido por términos de naturaleza bélica (Director General, Tramo de Control, Jerarquía, Cadena de Mando, etc...). Analizar las características de la organización guerrera adoptada por las culturas antiguas, da idea del origen de las formas actuales de operación que aún pueden seguir aprendiendo de aquellas en la tarea de ordenar las modernas agrupaciones; un ejemplo de esto, por un lado, es que al observar la estructuración organizacional de los Aztecas, ella revela cierta similitud en varios aspectos con los regímenes mexicanos actuales, aún cuando en lo sustancial son muy diferentes entre sí, por otro lado, debe recordarse que antes de las culturas ejemplificadas, el hombre actuaba con base en agrupaciones de hordas, tanto en sus acciones agresores o defensivas, pero éstas sucumbieron ante el nacimiento de la disciplina y la ordenación planeada y estudiada por las naciones que históricamente han tenido mayor relevancia. Analizar el como se estructuraban y funcionaban los regimientos de Alejandro Magno, Julio Cesar ó Napoleón, ayuda a despertar la imaginación que necesita quien se enfrenta a la tarea de organizar una Institución, la que si bien comprende valores técnicos, también considera una buena dosis de arte organizativo. Es realmente valioso aprender que el conocimiento organizacional responde a principios universales que se encuentran en diferentes pueblos y épocas con la misma efectividad.

Por otra parte, en el mismo apartado se describe el **Proceso Organizativo** a seguir para diseñar (o rediseñar) una Institución; el proceso se ilustra gráficamente a través de esquemas secuenciales de las etapas que lo integran, explicandose sucesivamente cada una de ellas; el empleo de ilustraciones gráficas no es exclusivo de éste subrubro, pues se presentan

también múltiples esquemas que pretenden complementar la explicación de los variados tópicos a lo largo del documento. Es conveniente indicar que se emplea el enfoque sistémico en el análisis organizativo, ya que auxilia en el conocimiento integral de una Institución, no importa su naturaleza o los fines perseguidos, pues la universalidad de su aplicación conduce a un entendimiento integral sobre el cómo se conforman las organizaciones, partiendo de un estudio que va de lo general a lo particular y viceversa. La aplicación de éste enfoque sólo responde en esta tesis, como apoyo para el estudio organizacional, pero que de ninguna forma es la intención de desarrollar toda la amplitud de la conceptualización de la Teoría General de Sistemas.

El siguiente punto aborda la ubicación teórica en la estructura orgánica de la Función y principalmente se describen de forma breve las herramientas de apoyo de que puede valerse un estudioso en el análisis organizacional, pero no se pretende agotar exhaustivamente la explicación de dichas herramientas, sino mencionar en cada apartado la importancia de su empleo; en síntesis, el apartado conjunta las técnicas sistemáticas en el diseño de organizaciones, estableciéndose así el fundamento teórico para su constitución. Los siguientes dos apartados corresponden a los aspectos relativos a la Administración Pública de nuestro país, partiendo de la conformación del Estado Mexicano, la fundamentación jurídica del mismo, así como la del Ejecutivo Federal y de la propia Administración Pública, quien es descrita en sus dos ámbitos: el Sector Central y el Paraestatal; por otra parte, se relatan los antecedentes de la Función en las organizaciones gubernamentales y finalmente se comenta sobre la situación que ella guarda actualmente en el Sector Público Federal. En resumen, el esquema general de la tesis parte de un marco teórico conceptual de la Función Organizacional, se describen así mismo sus antecedentes más interesantes, se presenta un modelo del cómo establecer organizaciones y se contrasta con la realidad actual, que al comparar con la realidad política organizacional de las instituciones públicas presenta un panorama desalentador que ha decaído mas en los últimos años, hasta explicar los motivos de esta situación, mostrando una metodología técnica para el diseño organizativo y contrastar entre lo que es, con la propuesta de lo que debe ser.

El trabajo finaliza considerando las perspectivas y recomendaciones de la Función Organizacional y se presentan las conclusiones de la investigación efectuada, las cuales se enfocan al análisis crítico de la realidad sobre el cómo se establece el mayor porcentaje de las instituciones de la Administración Pública Federal, después de haberse explicado las causas de ésta realidad.

## **CAPITULO I.**

### **LA FUNCION ORGANIZACIONAL**

**A. MARCO TEORICO CONCEPTUAL DE  
LA FUNCION ORGANIZACIONAL**

#### A. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

Suele escucharse que "la organización" ha existido paralelamente y en el seno de las agrupaciones humanas; sin embargo entenderla bajo conceptualización teórica es producto de la meditación administrativa moderna. Ahora bien, no podemos afirmar que se esta en presencia de una organización cuando sólo contamos con la simple agrupación de individuos. Para que la organización exista, deben darse varias interrelaciones cuyas acciones se perfilen al logro de objetivos comunes a los participantes de la asociación; dichas interrelaciones, también tienen que responder a conjuntos de reglas mas o menos entendidas y aceptadas. Ahora bien, la forma de interacción que se da en los grupos es de diversa índole entre sí, pudiendo ser mayor o menormente eficaces en unos u otros. En sus inicios, la organización es el resultado de la capacidad de ordenación de cada grupo y del (los) líder(es) surgido de éste, quien se impone por fuerza, creatividad, imaginación o talento demostrado y ejerce primordialmente una labor directiva en los individuos que en el reconocen una autoridad. Las capacidades del líder se incrementan por la experiencia propia y la transmitida a él de sus antecesores, quienes a través del consejo le instruyen en las conveniencias para la agrupación. Sin embargo mientras los grupos dirigidos contaban con pocos integrantes, las habilidades debieron ser elementales para la obtención de los propósitos comunes, pero con el crecimiento y la complejidad se requirió paulatinamente de mayor capacidad organizativa que garantizara la sobrevivencia, ya que sin organización nada prevalece.

Muy pronto los grupos humanos aprendieron que la desorganización los llevaba a sucumbir ante el embate de otros grupos mejor integrados, pagando muy caro el hecho con su libertad o incluso con su vida y la de los suyos; si bien en algunos casos la superioridad correspondió a mayor avance tecnológico, la mayoría de veces se debió a la mejor organización. Es debido a ello, que la guerra tuvo preponderancia en las organizaciones antiguas y es a ésta a quien fundamentalmente debe sus bases la organización administrativa moderna, ya que incluso las empresas actuales liberan verdaderas "batallas" por los mercados tratando de subsistir y luchando contra la competencia.

Con lo anterior, se observa que el análisis histórico aporta a quien estudia la teoría organizativa, un cúmulo de experiencias que auxilian a delinear las bases a considerarse para el éxito en la constitución y mejoramiento de las instituciones, no importando cuáles sean sus fines debido a que la universalidad de los fundamentos organizativos permiten su aplicación en cualquier ámbito, siendo precisamente la definición clara y exacta de los objetivos la primera de las bases esenciales para obtener el triunfo a través de una correcta organización, tal y como ocurrió con numerosas agrupaciones militares antiguas, con las que se lograba el dominio de otros pueblos, partiendo de la experiencia sistematizada y capitalizada de quienes dirigieron las campañas bajo principios, por que no, probablemente científicos.

Las milicias triunfantes han sido un claro ejemplo de la necesidad de proceder bajo bases técnicas en la búsqueda de objetivos. Es en este tipo de organizaciones donde más se ha observado la también necesaria existencia de aquellos que específicamente se dedican a apoyar a los dirigentes, efectuando estudios encaminados a mejorar los métodos y medios mas adecuados para el logro de los fines y para el alcance del triunfo ya mencionado (estrategias, tácticas, procesos, etc.). Actualmente las organizaciones, tanto públicas como privadas, logran sus objetivos; pero aquellas que adoptan los procesos lógicos, sistematizados y eficientes los obtienen de manera más racional, benéfica para los dueños de la Institución y para quienes participan en ellas como empleados. Por el contrario, un ejército como una Institución, desorganizados, fracasan, el estudio de los ejércitos triunfantes revela la existencia de elementos que incluso actualmente deben seguirse en las agrupaciones civiles para obtener mayor eficiencia, aspectos tales como:

- Esclarecimiento de objetivos, funciones y acciones perfectamente enmarcadas.
- Delineación de formaciones efectivas.  
(estructuras orgánicas)
- Selección, capacitación y adiestramiento de personal en relación con los fines.
- Disciplina.
- Señalamiento claro de normas a seguir.
- Estudios de sistemas y procedimientos.
- Heurística en diseño de herramientas de apoyo.  
(tecnología)
- Espíritu de acción.
- Sistemas eficaces de logística.
- Búsqueda permanente de mejoras a todos los sistemas involucrados.

En las empresas de principios de siglo, las actividades del directivo comprendían un número determinado de funciones, hasta que el desarrollo sobrepasó su capacidad individual de dirección. El crecimiento de las organizaciones fue acompañada de mayor complejidad operativa y por lo tanto las dificultades no se dejaron esperar; aparecieron problemas de los cuales dependía incluso la subsistencia y la solución, se atendía con solicitar el consejo a familiares o amigos por parte del dirigente, estos últimos debieron ser, en la mayoría de las ocasiones, externos a la Institución.

La necesidad de consejo obligó a las empresas a crear grupos especiales cuyo fin era asistir al directivo en la aplicación de técnicas que incrementaran la eficiencia de la empresa y por ende las ganancias económicas. Frederick W. Taylor señaló:

"Siempre que estos principios (científicos organizativos) sean correctamente aplicados, tienen que producirse resultados que serán verdaderamente asombrosos".<sup>1</sup>

El requerimiento de estudiar permanentemente a la Institución, aumenta en la medida en que ésta crece en tamaño y en complejidad. Si se carece de análisis, las organizaciones tienden a ser rígidas, incapaces de adecuarse al cambio o bien cuando éste se presenta, pagan cara su inadaptabilidad y pueden llegar a desaparecer, ya que la innovación continua no debe perderse de vista; por ello deben desarrollarse funciones encaminadas a velar por la permanencia y la constante renovación planeada y controlada a través de personal dedicado a la búsqueda de soluciones acordes a sus fines, para garantizar el pleno desenvolvimiento de las estructuras y procesos formales que se establezcan. El análisis y estudio organizacional es en la era moderna tan importante, que múltiples firmas Europeas y Norteamericanas han establecido departamentos dedicados al mejoramiento organizacional desde fines de la década de los 50.

Es común que en empresas de los Estados Unidos de Norteamérica, estas áreas estén ligadas (pero bien diferenciadas) a las actividades de Administración de Personal<sup>2</sup>, dependiendo en casi todos los casos de los niveles directivos mas altos a fin de dar mayor efectividad a las decisiones. Estas oficinas o áreas especiales persiguen la contribución a los objetivos de las corporaciones por medio de la creación de estructuras orgánicas funcionales eficaces y del desarrollo de equipos administrativos calificados a fin de crear un clima saludable en la Institución, estableciendo pautas para efectuar trabajos sólidos que lleven a cambios positivos ajenos a "acciones políticas", esclareciendo perfectamente los deberes de cada integrante tanto en lo particular como en la relación con los demás.

Los enfoques se centran en el análisis estructural funcional, examinándose las actividades (nuevas o ya en proceso), los niveles, las áreas, el agrupamiento de acciones, jerarquías, delegaciones, tramos de control, cadenas de mando, etc...A este conjunto de acciones es lo que aquí se denominará como **LA FUNCION ORGANIZACIONAL**, en virtud de lo cual, se partirá de un concepto que permita establecer referencias como punto básico de orientación y separe los aspectos que guarden relación con lo que se expondrá, por lo que como Función Organizacional se entiende:

---

<sup>1</sup>.- Taylor, Frederick W. Principios de la Administración Científica, p.17

<sup>2</sup>.- Mc Beath, Gordon. Organización y Planeación de Recursos Humanos, p.154...

El conjunto de acciones encaminadas a diseñar, conocer, analizar y evaluar la estructura, actividades, procedimientos y relaciones funcionales que se dan en una Institución, así como para señalar todas aquellas modificaciones que permitan una situación organizacional deseable en la obtención de los objetivos que justifican su existencia.

Los propósitos básicos de la Función Organizacional son:

- 1.- La creación, mantenimiento y mejoramiento de una Estructura Orgánica-funcional eficaz.
- 2.- La formación de un equipo administrativo también eficaz.
- 3.- El aprovechamiento óptimo y racional de los Recursos disponibles.

Con lo que la Función Organizacional mejora la estructura, buscando la solución continua a los problemas que en ésta se crean, cuidando de mantener un balance cualitativo y cuantitativo de la organización, para definir e implantar los mecanismos necesarios y suficientes que permitan alcanzar los resultados esperados de manera adecuada, oportuna y competente. Así mismo, vigila por el cumplimiento claro y preciso de los objetivos que se persiguen, cuidando que las funciones establecidas sean acordes a los propósitos. Esto comprende el optimizar métodos y sistemas, simplificar procedimientos, eliminar cargas de trabajo, para:

- 1.- MEJORAR LOS SERVICIOS E INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD
- 2.- REDUCIR LOS COSTOS OPERATIVOS
- 3.- MEJORAR E INCREMENTAR EL RENDIMIENTO DE LOS TRABAJADORES
- 4.- DISMINUIR LOS DESPERDICIOS
- 5.- ELEVAR LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS Y/O PRODUCTOS.

## **B. ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE**

### **LA FUNCION ORGANIZACIONAL**

## **B. ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LA FUNCION ORGANIZACIONAL**

El estudio de la organización abarca desde tiempos remotos y es en el desarrollo de las milicias, donde los enfoques de efectividad encontraron su maestro. Es por eso ilustrativo destacar las diversas manifestaciones que a lo largo de la Historia fueron la base de la Función Organizacional la cual es tan antigua como la guerra misma, pues el trabajo de análisis y diseño de métodos, medios de ataque y defensa, eran desarrollados por los antiguos jefes militares en compañía de sus asesores y colaboradores más allegados, quienes fueron en su mayor parte escogidos celosamente de manera previa. El trabajo organizativo consistió, además del diseño, en cuidar todos los aspectos que involucraban las campañas y los factores de éxito que garantizaron los triunfos, destacando los siguientes:

- 1.- Selección de los mejores hombres.
- 2.- Capacitación y adiestramiento severo y estricto.
- 3.- Espíritu de lucha.  
(generalmente basado en el espíritu religioso).
- 4.- Desarrollo de tácticas y estrategias novedosas.
- 5.- Diseño, implantación y mantenimiento de una Estructura Orgánica adecuada.
- 6.- Mando efectivo.
- 7.- Desarrollo de tecnología eficaz.  
(armas y medios de batalla).
- 8.- Establecimiento de procesos de comunicación efectivos.

Por el contrario con sólo dos causas pueden englobarse los factores más importantes que llevaron a la desintegración de las brillantes organizaciones bélicas; en múltiples casos, uno llevó al otro o viceversa:

- 1.- Divisiones y conflictos traducidos en desorganización.
- 2.- Ineptos llevados al mando.

Es así que se estima conveniente resaltar hechos específicos de algunos pueblos que con su ejemplo contribuyeron a formar las bases de la Teoría Organizativa de nuestros días.

## CIVILIZACIONES ANTIGUAS

### HEBREOS

Un primer acontecimiento relvante que ilustra la Función Organizacional de los tiempos antiguos, es el hecho histórico descrito por la Biblia en el Antiguo Testamento, cuando MOISES conduce al pueblo de Israel a la tierra prometida. Se estima que el número de HEBREOS que emprendió el peregrinaje era de aproximadamente 2 000 000 de personas<sup>1</sup>, lo que permite imaginar la cantidad y variedad impresionante de problemas que implicó para Moisés la dirección de una multitud de esa magnitud, en la organización del avance y la subsistencia; pero además, los problemas no sólo consistieron en aspectos sociales ó públicos de la comunidad, sino también de naturaleza bélica por los conflictos con otros pueblos a lo largo de su travesía, reafirmando con esto que ante la beligerancia es indiscutible la necesidad de contar con una organización eficiente y eficaz.

Jetro, suegro de Moisés, al fungir como consejero del mismo le recomendó que no tratara directamente todos los asuntos con el pueblo, sugiriéndole el establecimiento de una estructura organizacional basada en la selección y capacitación de varones diversos tomados de las diferentes tribus que componían la nación Israelí, y puestos como Jefes de grupos, siguiendo una estructuración de cadenas de mando por agrupaciones numéricas de individuos: miles-cientos-cincuenta y diez<sup>2</sup> (ver esquema 1). Aquí se puede observar el uso de técnicas que muchos siglos más tarde Frederick Taylor pregonaría, ya que la elección de hombres hecha por Moisés, respondió a procesos de selección, capacitación y delegación de funciones, para desempeñar cargos públicos con personas cuyo perfil debería ser el de: sabios, expertos, temerosos de Dios, aborrecedores de la avaricia y varones de verdad; cualidades ahora extrañas en muchos servidores públicos.

Similar a los acontecimientos antes descritos del pueblo Hebreo en esta época, fue la selección que Moisés hizo de 12 varones - uno por tribu- cuya responsabilidad consistía en ir por delante del pueblo en la peregrinación, a fin de hacer un reconocimiento como "espías" de las tierras a las que se legaría y así informar del camino por venir<sup>3</sup>. Este tipo de estrategia sería aplicada con gran éxito en los años futuros por Napoleón Bonaparte durante sus campañas, y que constituiría la base de su organización de Estado Mayor (Etat-Major) como se vera más adelante.

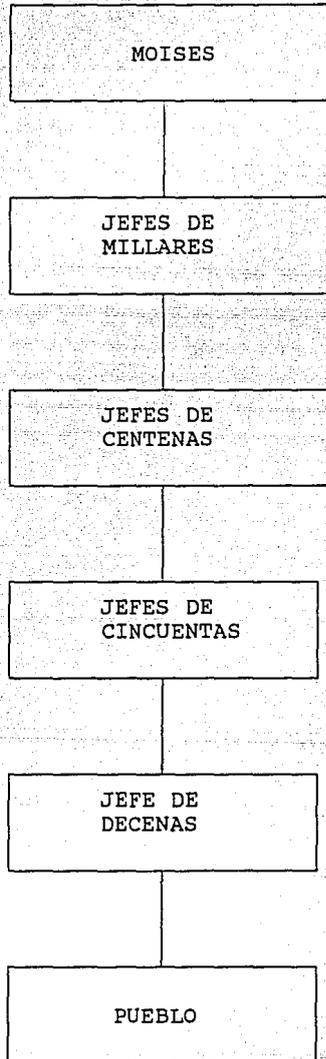
---

<sup>1</sup>.- Santa Biblia, La. Versión Reina-Valera, Números 1:46.

<sup>2</sup>.- Ibidem, Exodo 18:3-22.

<sup>3</sup>.- Ibidem, Deuteronomio 1:19.

## ESQUEMA 1

ORGANIZACION JERARQUICA-SOCIAL DEL PUEBLO HEBREO  
DESPUES DE LA SALIDA DE EGIPTO

## CHINOS

De los primeros antecedentes de la Función Organizacional que podemos observar en los chinos se encuentra la descripción de tareas y deberes que desde los sirvientes del emperador hasta el primer ministro se debían seguir. La historia militar china, cuenta en sus haberes con el tratado militar más antiguo del mundo<sup>4</sup>, que resalta los aspectos de planeación y dirección (Sun Tsu 500 A.C.). Qué pensarían aquellos chinos si conocieran a gran parte de nuestras organizaciones gubernamentales públicas mexicanas donde prácticamente es imposible el encontrar (por lo menos actualizado) algún manual de puestos que especifique con claridad las actividades de los mismos.

## ASIRIOS

Los asirios son considerados por los historiadores como los padres de la guerra sistemática (725 a.c.). Durante el reinado de SARGON y de su hijo SENNACHERIB<sup>5</sup>, los asirios desarrollaron los medios de batalla que influenciarían a las demás culturas posteriores a ellos, tales como fueron la caballería, lanceros arqueros y hondas. Dentro de los métodos de organización diseñados para la batalla fueron los precursores en la implantación del sitio y el uso de herramientas de guerra tales como el ariete, las escaleras de asalto y el apoyo de la artillería con catapultas. Estas formas de organización, de procedimientos y de tecnología, fueron decisivos en las victorias de su tiempo.

## EGIPCIOS

Al hablar de los egipcios es común imaginar las obras arquitectónicas hechas por éstos, las cuales si bien implicaron gran tiempo en su realización, es indudable pensar que para ejecutarlas debió existir un respaldo organizacional impresionante. En el libro del PTAH-HOTEP<sup>6</sup> se describen los aspectos tales como planeación, uso de consejos y algo casi olvidado en muchas organizaciones tiránicas modernas: la necesidad de escuchar al trabajador. Así mismo, bajo el reinado del Faraón TUTMOSIS I, se acostumbraba el uso de agencias que informaran detalles antes de la batalla a los altos oficiales (como los Hebreos), los cuales a su vez eran también encargados de la logística.<sup>7</sup>

---

4.- Claude S. George. Historia del Pensamiento Administrativo, p.13.

5.- Hittle, J.D. The Military Staff, p.17.

6.- Claude S. George. Op. Cit., p.5.

7.- Hittle, J.D. Op. Cit., p.15.

## PERSAS

La participación fundamental de los persas en su contribución a la Función Organizacional se encuentra durante el reinado de CIRO, el cual ya reconocía varios de los principios que los autores de la corriente clásica de la administración establecieron a finales del siglo XIX y principios del XX<sup>8</sup>, tales como: orden, ubicación, uniformidad de acciones y principio de la división del trabajo. Fue uno de los primeros en efectuar estudios de tiempos y movimientos y manejo de materiales en sus tropas. Este monarca estimó importante el especificar la asignación de trabajo teniendo en cuenta la claridad de las instrucciones, así como el valor de las relaciones interpersonales ya que consideraba adecuado y motivante el hablarle a su subalternos por su nombre. Los pensadores de la corriente humanista moderna, consideran motivacional el que un directivo hable por su nombre a sus empleados.

## GRIEGOS

En la concepción militar, la batalla del maratón (490 a.c.) es considerada como el principio de la organización técnica de los ejércitos. Los griegos y los persas habían creado sus ejércitos con base en las experiencias de los egipcios y los asirios. El ejército ateniense se formaba por individuos seleccionados de entre los mejores ciudadanos y se les impartía posteriormente una esmerada educación. Por su parte los espartanos desde muy temprana edad se preparaban para la guerra en campamentos militares de donde recibían una instrucción estricta.<sup>9</sup>

Sin embargo, al hablar de los griegos y su habilidad organizativa para la guerra, se debe pensar de inmediato en ALEJANDRO MAGNO de Macedonia, quien ejerció influencia en estrategias tales como Aníbal, Julio Cesar, Federico el Grande y al mismo Napoleón Bonaparte. La organización de Alejandro comprendió el uso del primer Estado Mayor (Staff General, Generalstabh o Etat Major), que en el futuro desarrollarían franceses alemanes e ingleses, cuya base organizacional comprendía un grupo de oficiales destacados bajo su servicio directo, donde cada uno de ellos realizaba una función específica.

El Estado Mayor de Alejandro Magno se conformaba de 5 oficiales seleccionados especialmente por el propio Alejandro y que eran:<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup>.- Claude S. George. Op. Cit., p.18.

<sup>9</sup>.- Enciclopedia Britannica.

<sup>10</sup>.- Hittle, J.D. Op. Cit., pp.22-24.

- 1.- Somatofilaxis.- El jefe del Estado
- 2.- Efestión.- Encargado de los suministros.
- 3.- Eumenes.- Secretario adjunto de Alejandro
- 4.- Laomedón.- Mariscal Preboste.
- 5.- Diades.- Ingeniero.

Un aspecto de la genialidad de Alejandro fue el hecho de no haber efectuado cambios en la organización que su padre Filipo le había heredado, salvo algunos ajustes que la perfeccionaron. FILIPO rey de Macedonia, había creado un sistema capaz de soportar la campaña que mas tarde Alejandro llevaría a cabo; los métodos y medios diseñados por el padre y aplicados por el hijo lograron la conquista del mundo antiguo que hasta ese entonces se conocía. Alejandro, a pesar de su juventud, supo capitalizar la experiencia de su progenitor. Entre las características militares que fueron decisivas en los triunfos de Alejandro, se encuentran la FALANGE en las formaciones de ataque y el diseño de una lanza más larga con la que se alcanzaba fácilmente al enemigo (ver esquema 2).

## ROMANOS

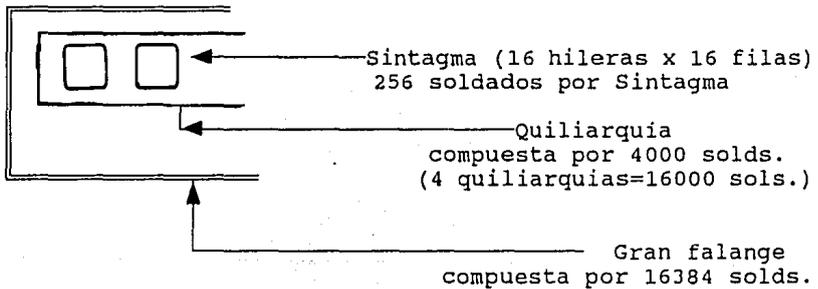
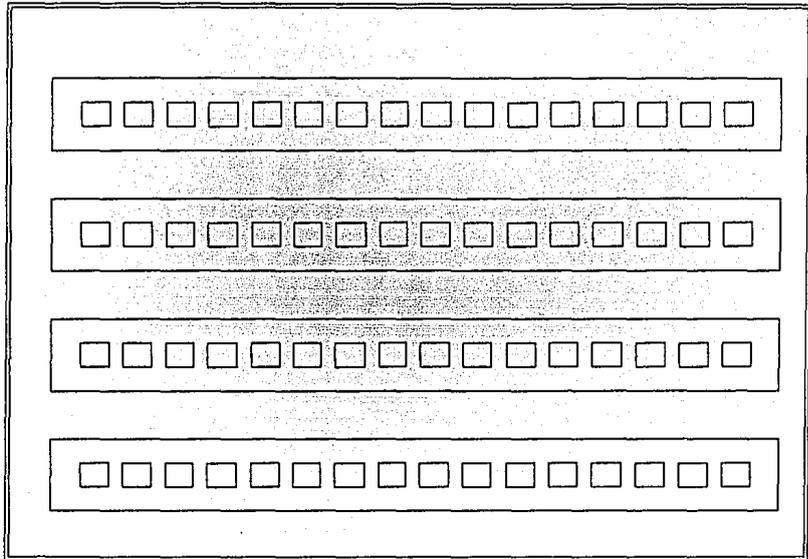
Se Puede asegurar que con los Romanos, se dio el clímax organizativo de los ejércitos antiguos y que la figura de JULIO CESAR representó la inteligencia organizativa de este pueblo, ya que sus acciones llevaron a la conformación de un Imperio que dominó a la antigüedad tras el decaimiento de la Grecia de Alejandro Magno. Julio Cesar, al igual que Alejandro consolidó y perfeccionó lo creado, en lugar de cambiarlo<sup>11</sup>. La organización militar del Imperio Romano distinguió ya las acciones de INTELIGENCIA por una parte y las de OPERACIONES por otra, creando un grupo llamado los SPECULADORES, el cual consistía en una agencia de guerra informativa.

Así como fue decisiva la organización de la falange y la lanza larga creada por los griegos para sus victorias, en los romanos tres aspectos fueron trascendentales en sus éxitos: La organización militar a base de LEGIONES, el diseño y empleo de un escudo mas grande que cubría al infante y el uso de una espada más pequeña de doble filo que le daba ventaja al soldado romano en la pelea de cuerpo a cuerpo; el soldado contaba con una lanza en forma adicional.

---

<sup>11</sup>.- Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativ, p.57. y Claude S. George, Op.Cit., p.23.

ESQUEMA ORGANIZACIONAL DE LA FALANGE COMANDADA POR ALEJANDRO MAGNO

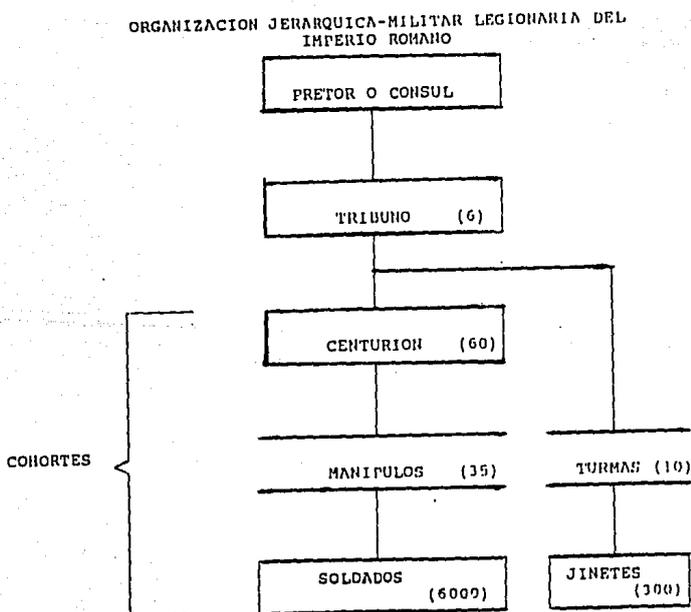


- Los flancos eran cubiertos con infantería ligera
- La falange era precedida por una columna de arqueros o soldados con hondas.

La Legión romana se estructuraba con base en MANIPULOS y TURMAS; el manipulo consistía en cuerpos de infantería de 200 hombres cada uno, el cual estaba a cargo de 2 centuriones (un CENTURION por cada 100 soldados); cada legión constaba de 30 manipulos mientras que a su vez por cada 10 centuriones se encontraba al cargo un TRIBUNO; ahora bien por cada 6 tribunos existía al mando un CONSUL O PRETOR que era el jefe de la legión. Adicionalmente la Turma era la caballería de ejército, cada turma constaba de 30 jinetes comprendiendo la legión en su totalidad hasta 10 turmas.<sup>12</sup> (ver esquema 3)

La táctica de batalla de la legión, consistía en una alineación en 3 filas, cubiertas a los flancos por la caballería. la primera fila era denominada de los hastíos, la segunda de los principes y la tercera la de los triários, cada fila correspondía a las características y experiencias de los soldados.

## ESQUEMA 3



<sup>12</sup>.- Enciclopedia Metódica Larousse, Tomo 2. p.66.

**AZTECAS**

Mil quinientos años después del esplendor del Imperio Romano, en América, al otro lado del mundo, los aztecas comenzaban a dar auge a su civilización. El pueblo azteca, caracterizado por haber sido una Teocracia-Militar presentó formas organizativas realmente complejas y difíciles de entender por los españoles, e incluso quedan dudas en nuestros días de la forma de su operación. Sin embargo, lo que no está en duda es su clara efectividad ya que a través de dicha forma de organización los mexicas llegaron a ser en menos de 400 años la primera potencia dominante del mundo prehispánico de América. Esto invita a considerar a los aztecas como un ejemplo organizacional antecesor tan ejemplar o más, como los propios griegos o romanos. Una organización que comenzó a desarrollarse en forma, por desgracia, desfazada históricamente de Europa e interrumpida brutalmente por conquistadores, que en principio se les consideró dioses pero prontamente fueron rebautizados como bárbaros.

Las razones del por que los aztecas sucumbieron pueden encontrarse en tres factores: La superioridad tecnológica poseída por los españoles en cuanto el uso de las armas de fuego y el aprovechamiento del caballo; el apoyo a los extranjeros por parte de los viejos enemigos de los mexicas que eran los tlaxcaltecas, y el fanatismo religioso que vino a dar la puntilla a la caída del Imperio. No podríamos dudar que los antiguos mexicas hubieran resistido más tiempo al embate enemigo de no ser por los puntos antes expuestos, ya que era conocida la habilidad para aprender de los enemigos, como sucedió con los indios norteamericanos que adoptaron prontamente las armas que inicialmente uso el hombre blanco contra ellos. Sin embargo, el Imperio Azteca encerró numerosos elementos organizativos que son ejemplo para las instituciones de nuestros días, por lo que es importante incluirlo en los antecedentes de la función organizacional.

Las bases y el mayor auge organizativo de los aztecas, se dió bajo el dominio de los reyes Izcoatl y Moctezuma Ilhuicamina<sup>13</sup>, quienes establecieron los fundamentos, las jerarquías, las estrategias y las normas organizacionales en el ejército mexica, con las cuales primeramente se logró la liberación del pueblo de la opresión de los Tapanécas y posteriormente la dominación del valle de Anáhuac. Una figura muy importante en la época fue la de TLACAELEL, consejero, general militar y sacerdote que bien puede considerarse al equivalente del genio napoleónico de los franceses.<sup>14</sup>

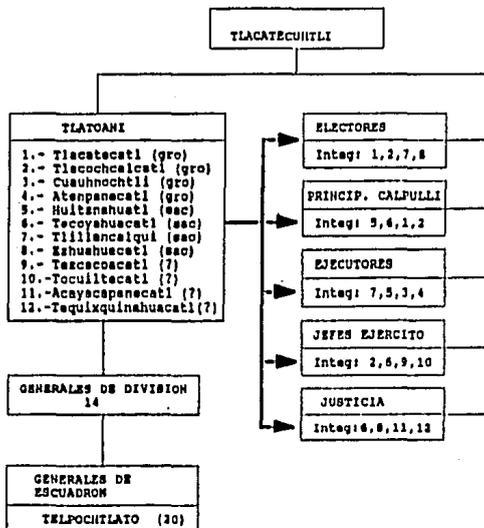
---

<sup>13</sup>.- Soustelle, Jaques. Les Azteques, p.21.

<sup>14</sup>.- Rodríguez Reyes, Alvaro. Organización, p.79.

La organización jerárquica, militar y sacerdotal a la vez del pueblo mexicana partía de una cabeza dirigente, que también era el jefe de la liga de tres estados confederados, (México, Texcoco y Tlacópan), este era el TLACATECUHTLI. El Tlacatecuhtli era considerado por los españoles como el emperador.

ESQUEMA 4



Del Tlacatecuhtli procedía en línea descendente un consejo conformado por 12 dignatarios los cuales compartían el poder con el Tlacatecuhtli y ejercían una especie de división de poderes, estos eran el TLATOANI. Las funciones de los dignatarios del Tlatoani comprendían en forma algo mezclada las relativas al sacerdocio, la milicia y las administrativas<sup>15</sup>; aun cuando preponderantemente se identificaban con una en especial. El Tlatoani formaba lo que podríamos comparar en cierta manera al gabinete del ejecutivo federal de nuestro tiempo que incluso integra comités de diversa índole para el tratamiento de problemas variados. (esquema 4)

Seguidos en orden jerárquico descendente del Tlatoani, había 14 generales como jefes de división, al mando de los cuales estaba repartida la fuerza de los CALPULLIS (secciones de la ciudad) y del terreno mexicana. Posterior a la Plana Mayor antes citada, el ejército contaba con un TELPUCHTLATO, que era un general encargado de comandar las falanges aztecas compuestas por su parte de escuadrones (llegándose a dar hasta 20 escuadrones en el ejército); el escuadrón se estructuraba a la vez de 20 escuadras; la escuadra también contemplaba unos 20 soldados conocidos como YOAZIQUE y cada una de las escuadras era dirigida por un tipo de sargento o subteniente llamado YOAQUISCAYACANQUI.

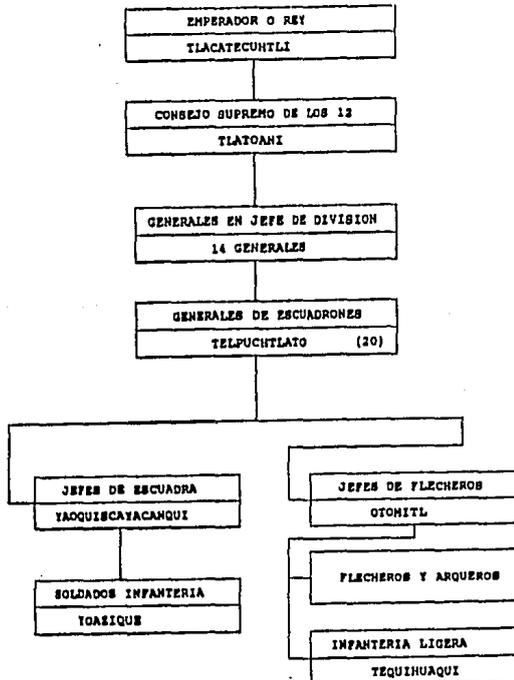
<sup>15</sup>.- Enciclopedia México a Través de los Siglos, p.157.

En forma adicional al mando de los Yoaquiscayacanqui se encontraban los OTOMITL que mandaban a los flecheros ó arqueros así como a una fuerza de cinco soldados jóvenes denominados los TEHUAQUI, quienes realizaban diversas funciones tales como: infantería ligera para cubrir los flancos, labores de reconocimiento, ataque de apoyo en la retirada de la infantería pesada, guerrilla, etc... (similares a los ejemplos de los Hebreos y Egipcios). La crónica del conquistador anónimo relata que el ejército avanzaba en maravilloso orden y en forma galena, lo que da la idea de la fastuosidad que debió revestir esta organización militar, de gran similitud con la adoptada por los romanos. (ver esquema 5).

Tanto los mandos directivos como los supervisores y operativos del pueblo azteca eran provistos de personal por los dos grandes centros de adiestramiento no sólo militar sino de educación integral que eran el CALMECAC (para nobles) y el TELPUCHCALLI (para plebeyos). Sin embargo a pesar de las diferencias de clases entre los dos centros, un plebeyo o mancebo podía aspirar al cuadro de mando elevado, siempre que demostrara valor y capacidad.<sup>16</sup>

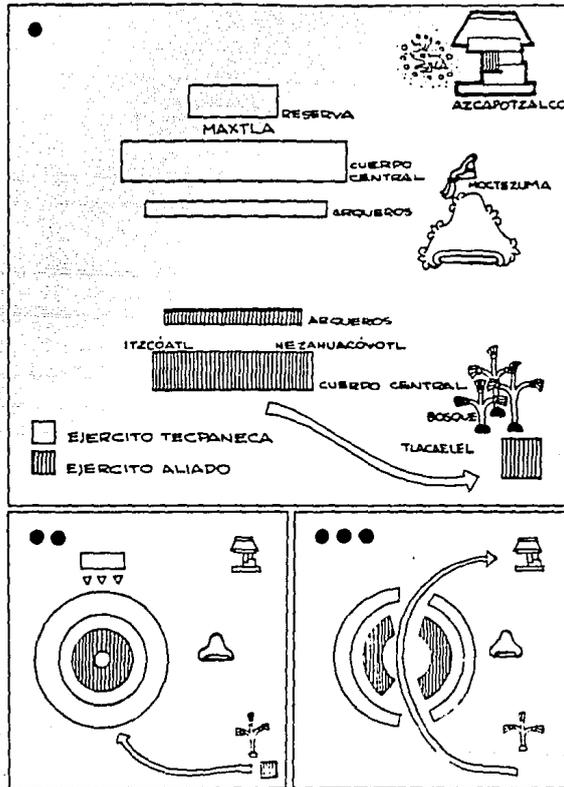
ORGANIZACION JERARQUICA-MILITAR DEL IMPERIO AZTECA

ESQUEMA 5



<sup>16</sup>.- Moreno, Manuel. La Organización Política y Social de los Aztecas, pp. 33 y 65.

LOS AZTECAS EMPLEABAN ALGUNAS TECNICAS DE LOS ANTECEDENTES DE LA DIAGRAMACION, COMO LO MUESTRA EL SIGUIENTE EJEMPLO:



- "Posición de las tropas antes del inicio de la batalla"
- "Las tropas aliadas combaten cercadas por el ejército tepeaneca"
- "Ruptura del frente y toma de Azcapotzalco"

TOMADO DEL LIBRO DE ANTONIO VELASCO PIÑA:  
 "TLACAELEL" P. 111.

## LA FUNCION ORGANIZACIONAL EN LA EDAD MEDIA, EL RENACIMIENTO Y LOS ALBORES DEL ESTUDIO ORGANIZACIONAL CON UN CARÁCTER CIENTÍFICO

El desarrollo del conocimiento y el arte militar parecía desaparecer después de la caída del Imperio Romano y de la entrada a la Edad Media. En el mundo europeo, los caballeros góticos suplantaron al legionario y al soldado profesional dando entrada al hombre feudal en la armada. En las tierras que una vez fueron campos de batalla de los grandes ejércitos romanos, quedaba sólo el recuerdo de los acontecimientos militares de la antigüedad.

Sin embargo, para destacar los antecedentes más importantes de la Función Organizacional en este periodo, se presentan los siguientes aspectos como los más relevantes ejemplos organizativos.

### EL ARSENAL DE VENECIA:

En el año de 1426 y por necesidades de contar con una mayor protección de su comercio marítimo, Venecia desarrollo y estableció una "Planta Industrial" de aquel tiempo, cuyo esquema operativo para el ensamblado de barcos, sería similar a lo que Henry Ford realizaria 500 años después en la fabricación de automóviles. El proceso de ensamblaje y equipamiento de galeras, parecido a los procesos en serie modernos, consistía en la disposición de almacenes a lo largo de un canal, por el cual eran pasadas galeras para su equipamiento, en lugar de llevar éstas a ser equipadas; todo bajo una secuencia específica a las necesidades de los barcos, contándose incluso con un departamento de ensamblaje y equipamiento de emergencia, de acuerdo con un sistema organizativo que se denomina actualmente como división por funciones y que consistía en:<sup>17</sup> Manufactura, Almacenamiento y Montaje. Las actividades que involucraban las funciones consistían en:

- . Señalamiento de horas de trabajo
- . Establecimiento de jefes de cuadrilla
- . Existencia de supervisores operativos
- . Procesos de almacenamiento y custodia de ellos bajo sistemas de seguridad policial.
- . Sistemas disciplinarios y motivacionales de personal
- . Establecimiento de procesos de uniformidad y estandarización
- . Controles contables, de inventarios y de costos.

---

<sup>17</sup>.- Albers, Henry H. Principios de Organización y Dirección, pp. 23-25 y Claude S. George. OP. Cit. p.34.

Capataces y Consejeros Técnicos dirigieron las divisiones del Arsenal, desarrollándose así métodos de producción en gran escala, novedosos e impresionantes para la época de que hablamos, todo con el fin de mantener el poderío de la armada. Es igualmente de interés destacar que las dificultades a las que se enfrentó el Arsenal de Venecia relativas a manejo de personal, finanzas y recursos materiales, fueron similares a las que una organización moderna se enfrenta en nuestros días.

#### IGLESIA CATOLICA ROMANA

Posterior al reconocimiento del cristianismo por el emperador Constantino y derivado del cambio de sede del Imperio de Roma a Constantinopla, el movimiento de los grupos cristianos de inicio de la era comenzó a adoptar una forma organizacional que fue conocida posteriormente como curia romana, que equivalió, (y equivale) en similitud a organizaciones gubernamentales y militares. En tal forma organizativa, prevalece una autoridad central (El Papa) que ejerce una autoridad coordinadora de divisiones (departamentales) en zonas y territorios geográficos.

"Bajo la autoridad papal, los Obispos rigen sus diócesis o territorios divididos en parroquias al frente de las cuales están los párrocos, ayudados por vicarios y capellanes".<sup>18</sup>

La Iglesia Católica Romana, siguió la norma de crear secciones geográficas operadas por un sistema funcional que delega la toma de decisiones bajo marcos preestablecidos, permitiendo un tipo de autogobierno local, pero sin romper el mando central<sup>19</sup>. Esta clase de organización, envuelto a su vez de una ideología mística-religiosa dominada por el poder del temor a perder el edén, ha dado por resultado una institución que prevalece más que ninguna otra hasta nuestros días y que al parecer empieza a fortalecerse nuevamente.

#### NAPOLEON BONAPARTE (NAPOLEON I)

La capacidad organizativa de Napoleón Bonaparte y de su genio militar, se distinguió desde temprana época en las campañas de Tolón en 1793, Italia en 1796 y Egipto en 1798. Sus incursiones bélicas también sobre toda Europa dieron brillo de su habilidad organizadora, la cual reviste interés como antecedente de la Función Organizacional. Uno de los aspectos que caracterizaron a Napoleón fue el hecho de que como Alejandro Magno, hizo una cuidadosa selección de sus hombres en la integración de su Etat-Major, que fue una de las bases organizacionales sobre las que se fundó la eficiencia operativa de su ejército. Napoleón consideró muy importantes los siguientes aspectos:<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup>.- Enciclopedia Britannica. p. 325.

<sup>19</sup>.- Albers, Henry H. Op. Cit. p.23.

<sup>20</sup>.- Hittle, J.D. Op. Cit. pp. 104-108.

- 1.- Conocimiento exacto de la fuerza del comando
- 2.- Conocimiento exacto de la fuerza y localización de los destacamentos.
- 3.- Conocimiento de las condiciones del armamento.
- 4.- Conocimiento de la situación del abasto y suministros
- 5.- Conocimiento de la situación del enemigo.

En un enfoque organizativo moderno, los cinco puntos anteriores se denominan en la técnica de Administración por Objetivos como:

"El conocimiento de nuestras fuerzas y debilidades".

El uso de un Estado Mayor por parte de Napoleón (inspirado en Alejandro), sentó las bases sobre las que descansan la mayoría de los ejércitos actuales. El Estado Mayor, como en el caso de Napoleón, es un elemento determinante en el éxito de una campaña militar. El Staff de Napoleón consistía básicamente de dos partes que eran:

- 1.- La Maison
- 2.- El Cuartel General Imperial

La Maison atendía las áreas funcionales que eran:

A.- Ayudantes de Campo:

Compuesta de una línea de oficiales para misiones especiales.  
(7 generales, 3 brigadiers y un coronel).

B.- Oficiales de Ordenanza:

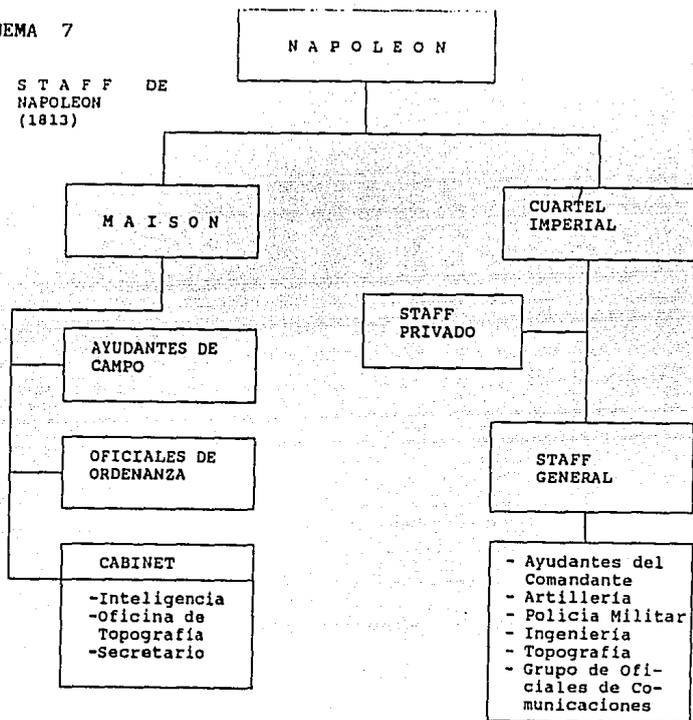
Compuesta por oficiales de segunda línea también para funciones especiales no tan importantes como para ser ayudantes de campo.  
(1 coronel y 2 capitanes).

Por su parte el Cuartel General Imperial, se constituía de dos staffs a la vez, uno privado para el general directivo del cuartel y por otro para staff propiamente dicho que atendía las siguientes funciones:

- A.- Comandantes adjuntos encargados de los movimientos: no tácticos, personal, prisioneros, tráfico, policía, evacuaciones, etc..
- B.- Artillería, supervisión técnica y aprovisionamiento
- C.- Policía Militar.
- D.- Ingeniería.

La organización del Staff de Napoleón desarrolló las bases de la moderna estructuración militar, madurando una perfecta y clara diferenciación (que anteriormente se inició con los romanos), entre las acciones operativas y las de apoyo y planeación, que se emplea en las organizaciones empresariales modernas. Esto es, la existencia de un grupo de áreas encargadas de la planeación y estudio de la mejor forma de alcanzar los objetivos y otras enfocadas a obtenerlos directamente. (ver esquema 7)

ESQUEMA 7



#### MAX WEBER (1846-1920)

Un escritor que no puede dejarse de lado al hablarse de organización es Max Weber; sociólogo y economista alemán, que dentro de sus estudios de las clases sociales, contribuyó notablemente al enfoque organizacional que priva en nuestros días, pues puso un notable énfasis en que la organización formal planeada hace posible sustituir con una norma legal las prácticas que se deben al capricho de aquellos que ocupan los puestos directivos en una Institución. Así concibió a una burocracia perfecta, basada en documentos reguladores, donde la mayor parte de las decisiones se toman al nivel directivo más alto y son transmitidas hacia abajo a través de una jerarquía de supervisores que llevan a cabo sus obligaciones según rutinas previamente establecidas.<sup>21</sup>

<sup>21</sup>.- Dale, Ernest. Organización, p.12.

Conforme al criterio que Weber adoptó, (al observar el auge de las grandes empresas) consideró la necesidad de que las organizaciones contaran con una forma ideal de organización que definiera claramente la autoridad, especificara la división del trabajo, se basara en reglas y procedimientos precisos y contemplando procesos de selección bien determinados también. Con todo ello, Weber estableció el modelo BUROCRÁTICO, que en su omento representó el éxito para organizar las instituciones nacientes. De esta manera el modelo burocrático de Weber comprende:<sup>22</sup>

- Una división racional del trabajo y la existencia de la especialización
- El ocupante del puesto, debe responder plenamente a los requisitos técnicos que el mismo puesto exige
- Determinar en forma precisa las líneas de autoridad, niveles jerárquicos y los aspectos de la remuneración correspondiente
- Deben ser claramente definidos los objetivos y deben a su vez ser comprensibles por toda la organización
- Deben determinarse las normas y reglamentos de trabajo

Otro aspecto que es importante destacar en las aportaciones de Weber, es su concepción del criterio de dominación, el cual puede revestir tres legítimos tipos, los cuales no se dan en forma pura, sino generalmente de manera combinada: El Racional o Legal, El Tradicional o de creencia cotidiana y El Carismático o basado en atributos otorgados a quien ejerce el dominio.

#### LOS ALBORES DEL ESTUDIO ORGANIZACIONAL CON CARÁCTER CIENTÍFICO

La Revolución Industrial y el cambio en los sistemas de producción, dieron lugar al nacimiento de talleres y fábricas que se caracterizaron por concentrar un mayor número de trabajadores en sus filas. Las investigaciones en este periodo de la Función Organizacional que en otros tiempos se observarían más lúcidamente en las organizaciones militares, inician un desenvolvimiento de forma intensa en los sistemas fabriles nacientes. Destacan las aportaciones de Adam Smith, quien enfatiza los aspectos relativos a la división del trabajo. Sin embargo, la proliferación y crecimiento de las industrias pronto comenzaron a demandar la atención sobre la mejor forma de organizarse para permitir producir más y al menor costo.

Del año 1700 al 1900, se observan en Inglaterra y en los Estados Unidos diversos intentos por varios individuos que se enfrentarían a la tarea de mejorar los sistemas organizativos de la producción, entre éstos, conviene resaltar<sup>23</sup> en Inglaterra a

---

<sup>22</sup>.- Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración, p.128

<sup>23</sup>.- Claude S. George. Op. Cit. pp. 56 y 57.

JAMES WATT en primer lugar, quien desarrollaría procedimientos operativos especificando métodos de trabajo y emplearía un manual de operaciones; en segundo lugar a CHARLES BABBAGE, quien sería de los primeros en considerar los principios organizacionales como de aplicación universal; y finalmente a ROBERT OWEN, siendo de los primeros en iniciar estudios que antecederían a la moderna Administración de Personal.<sup>24</sup>

Por su parte en los Estados Unidos, la industria de ferrocarriles dió paso a aportaciones del conocimiento organizacional, por la complejidad que ésta empresa representaba. Entre los principales personajes que destacan está la de HENRY POOR y DANIEL C. McCALLUM este último fue de los primeros en emplear los antecedentes de los organogramas, ya que al representó la estructura orgánica de una empresa ferrocarrilera como árbol.

Los estudios encaminados a mejorar la organización de las empresas abrieron una nueva era, y aún cuando se dieron en forma aislada, fueron recibidos, promovidos y auspiciados por los directivos y dueños de dichas organizaciones, quienes observaron el incremento de sus ganancias y a su vez el aumento de la producción con menor inversión y esfuerzo.<sup>25</sup>

El movimiento culminaría con FREDERICK W. TAYLOR, pues Taylor capitalizaría sus experiencias personales y las llevaría a integrar un cuerpo de conocimientos cuya aplicación pregonó como universales y revestidas de carácter científico. En Francia, un ingeniero nacido en Constantinopla llamado HENRI FAYOL, realizó trabajos que sentaron las bases para el estudio sistemático de la Administración en general y de la Función Organizacional en lo particular. La teoría organizacional se ha constituido con base en los estudios y pensamientos de Taylor y Fayol y de los seguidores que de ambos han surgido hasta nuestros días. Si bien las aportaciones de estos dos ingenieros han sido altamente tratadas hasta la suficiencia absoluta por múltiples tratadistas del tema administrativo y organizacional, no se pretende repetir lo que se ha explicado; sin embargo es conveniente para los efectos del presente trabajo mencionar resumidamente la labor de estos autores. Las contribuciones más importantes de Taylor a la Función Organizacional fueron:

- La aplicación de estudios de tiempos y movimientos
- Desarrollo de métodos laborales
- Estandarización de procesos y de utensilios de trabajo
- Descripción de actividades de los trabajadores como antecedente de manuales operativos a nivel tarea por puestos.

---

<sup>24</sup>.- Ibidem, p.72.

<sup>25</sup>.- Ibidem, p.77.

- La selección técnica de trabajadores
- La capacitación laboral previa

En cuanto a Fayol, dividió las acciones de una organización en 6 partes, resaltando en la sexta la composición de elementos conocidos como el proceso administrativo, donde la etapa de organización consiste en determinar la estructura a través de la cual se alcanzarán los objetivos deseados.

Junto a Fayol y Taylor, así como sus más destacados seguidores, es de mencionar la figura de HARRINGTON EMERSON quien en 1913 publicó la obra titulada: "los 12 Principios Básicos de la Eficiencia", como guía a seguir por los directivos de toda organización; de los 12 principios se resumen los siguientes:<sup>26</sup>

- Definición clara de objetivos
- Disciplina
- Estándares
- Instrucciones Escritas

El desarrollo de la Función Organizacional ha estado aparejada al crecimiento de las grandes empresas del mundo actual, que requieren de mayores estudios e investigaciones permanentes para subsistir en un nuevo tipo de guerra, donde estrategia y organización son factores determinantes del éxito, como lo fue y es en los ejércitos. A pesar de lo cual en ciertos ámbitos gubernamentales (y académicos) de nuestro país se desprecian las aportaciones y conocimientos de los autores clásicos tachándolos de pasados de moda, "trillados" y "quemados", hecho que no sucede en las organizaciones privadas en las que la eficiencia operativa y organizacional son la base de triunfo y subsistencia, y donde se busca constantemente perfeccionar los principios heredados, mediante la actividad de grupos o individuos dedicados a resolver y prevenir los problemas que traen consigo las organizaciones.

Estos "médicos organizacionales" son necesarios para atender eficientemente la multiplicidad de funciones, operaciones y procedimientos, que implican el uso de mayores recursos humanos, financieros y materiales y que provocan mayor complejidad, así como la pérdida de visión de los verdaderos fines institucionales, ya que suelen generarse, entre otros aspectos, excesivos e inadecuados controles (ó en su extremo contrario la inexistencia de éstos), redundantes en menor productividad y en desperdicio de recursos. En la empresa privada, esto afecta la ganancia del dueño, pero en la organización pública el perdedor es el pueblo que a fuerza y no precisamente en forma justa, tiene que participar con elevados impuestos.

---

<sup>26</sup>.- Emerson Harrington. The Twelve Principles of Efficiency, p. 59, 135, 261 y 319. .

Por lo anterior, la Función Organizacional cobra máxima importancia, ya que a través de ella se pueden mantener mejores niveles de eficiencia, calidad y productividad tanto en organismos privados como públicos. Si bien el Gobierno no está sumergido en una filosofía lucrativa, y no tiene por que, nada justifica que no deba estar imbuido de filosofía productiva y eficiente; pues tiene la obligación buscar la excelencia en el desarrollo de sus funciones.

#### EL ENFOQUE DE LAS RELACIONES HUMANAS

La corriente humanista partió de los estudios del Consejo Nacional de Investigaciones en 1927, en la fábrica de la Western Electric Company, situada en Chicago en el suburbio de Hawthorne, coordinados por Elton Mayo. En nuestros días, las aportaciones de la escuela de las relaciones humanas se observan en diversas actividades que adoptan las organizaciones, como son los variados tipos de prestaciones y servicios que se ofrecen a los empleados, así como aquellos eventos deportivos y culturales que contribuyen a motivar al trabajador a entregarse en alma a sus labores cotidianas, donde la acción preponderante es la de integrar los grupos humanos que en la Institución participan.

Los diversos autores administrativos y organizacionales señalan que la escuela de las relaciones humanas surge en contra de los conceptos rígidos y mecanicistas de las concepciones clásicas, en una necesidad de dar importancia al ser humano ante la actitud pragmática originada por los enfoques de Taylor. Sin embargo este autor, en su obra "Principios de la Administración Científica", indica lo siguiente:

"El objeto principal de la Administración ha de ser el asegurar la máxima prosperidad para el patrón, junto con la máxima prosperidad para cada uno de los empleados".<sup>27</sup>

"Habría de ser tan notorio el hecho de que la máxima prosperidad del patrón, junto con la máxima prosperidad del empleado, deberían constituir los dos objetivos directores de la administración, que declararlo así habría de ser innecesario".<sup>28</sup>

"Cada hombre deberá ser enseñado a diario y deberá recibir la mas amistosa de las ayudas por parte de los que están por encima de él, en lugar de verse, en un caso extremo, empujado u obligado por sus jefes y, en el extremo opuesto, abandonado, sin ayuda, a sus propios medios".<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup>.- Taylor, Frederick W. Op. Cit. p.19.

<sup>28</sup>.- Ibidem.

<sup>29</sup>.- Ibidem, p.32.

Taylor no pretendió concebir al ser humano como una máquina, más bien fue la forma en que se adoptaron sus conceptos por parte de los directivos capitalistas o dueños de las organizaciones y la aplicación hecha con matices deshumanizados; sus conceptos son de gran validez y de aplicación aún en nuestros días, y Taylor entendía el valor del liderazgo democrático y humano, diferente de lo que comúnmente se argumenta. Sin embargo, la aceptación del enfoque humanista por parte del directivo y/o dueño de la organización, se debió principalmente al hecho de detectar que el trabajador declinaba su productividad a pesar de los estímulos económicos con los que se le trataba. Las nuevas teorías señalaban que el trabajador debía ser entendido como un ser humano motivado por aspectos adicionales a los incentivos monetarios puros, aspectos que Taylor sí comprendía, pero no quienes aplicaron sus técnicas.

La corriente de las Relaciones Humanas concentra una gran diversidad de pensadores cuyas investigaciones abordan los ámbitos del Liderazgo, la Motivación y el Comportamiento de los individuos en agrupaciones; entre los más destacados se encuentran: Chris Argyris, Chester I. Barnard, Warren G. Bennis, Eric Berne, Peter F. Drucker, Rensis Likert, Abraham H. Maslow, Douglas McGregor, W.G. Ouchi, C. Northcote Parkinson, Herbert A. Simon, J.G. March, Gordon Lippert, Robert W. White, etc..

Tanto la Corriente Gerencialista (representada por Taylor) como la de la escuela de las Relaciones Humanas (representada por Mayo), comprenden la base del conocimiento administrativo en general y organizativo en particular de nuestros tiempos. Los nuevos enfoques se refieren a aspectos relacionados con la cibernética y las matemáticas aplicadas, pero las ramas principales continúan siendo las dos grandes corrientes descritas.

## APORTACIONES A LA FUNCION ORGANIZACIONAL EN LA EPOCA MODERNA

### Métodos Cuantitativos

Dentro de las aportaciones modernas a la Función Organizacional, destacan en primer lugar las correspondientes a la Cibernética y las relativas a métodos cuantitativos como son las matemáticas y la estadística, así como las técnicas correspondientes a la Investigación Operativa que son: programación lineal, teoría de colas, teoría de juegos, análisis de series de tiempos, osimulación, modelos de inventarios, muestreo, pert, etc... Entre las herramientas descritas en ésta tesis, se resalta el Pert.

### Enfoque Económico

O de la escuela de las decisiones, cuyos criterios se sustentan en aspectos económicos.<sup>30</sup> Esta corriente enfatiza la necesidad

<sup>30</sup>.- Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. p.

de que los directivos conozcan en forma precisa los objetivos de la organización, y la forma de alcanzarlos radica en la efectividad de la toma de decisiones sobre los cursos de acción a seguir, buscando que la selección de dichos cursos sea eficiente por estar respaldada en modelos económicos cuantitativos.

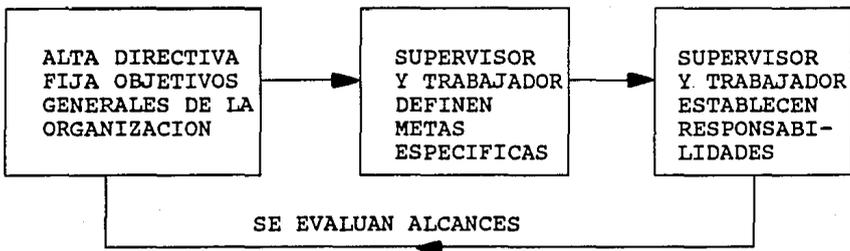
### La Administración por Objetivos

La Administración por Objetivos (APO), consiste en que los supervisores y subordinados, definan conjuntamente las metas a alcanzar, señalando las prioridades con base en la determinación de la alta dirección; así mismo, ambos deben identificar en forma conjunta las áreas de responsabilidad en función de los resultados que se esperan.<sup>31</sup>

La APO conlleva para su realización una serie de normas a las que deben sujetarse quienes desean aplicarla, las cuales revisten un duro rigor, con lo que dificulta su aplicación en las organizaciones del sector gubernamental, por las características de estas.

Sin embargo, la aplicación de la APO, permite a las instituciones que la adoptan adecuadamente: ser más efectivas, mejor comunicadas, racionalmente planeadas y contar con una fuerza de trabajo más cohesiva y con métodos más racionales para evaluar y recompensar al trabajador que en verdad lo justifica.

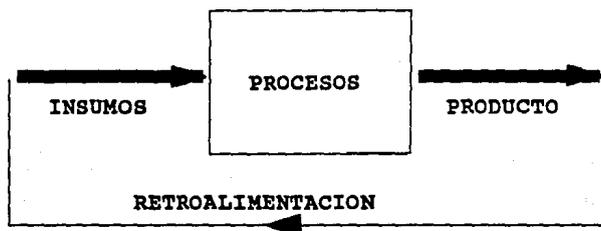
#### Proceso Básico de APO:



<sup>31</sup>.- Gielgold, William C. Administración Por Objetivos, Vol. 1, p.2.

## La Teoría General de Sistemas

Tiene su origen en el campo de la Biología, y su autor es L.V. Bertalanffy.<sup>32</sup> Constituye un método analítico cuya tendencia es fijar un marco conceptual que concibe conjuntos de elementos interactuantes con atributos parecidos.<sup>33</sup> A través de la aplicación de la Teoría General de Sistemas, se puede abordar a la organización como un ente global ó integral en el que se observan sus componentes y las relaciones reciprocas de los mismos. De esta forma, la organización como un todo integral, recibe del exterior diversos insumos que procesa en su interior y proporciona un resultado o producto. Bajo esta conceptualización se ha dado origen al siguiente diagrama, ya clásico, que representa la conformación de un Sistema:



La aplicación de la teoría General de Sistemas facilita el entendimiento de la organización, pues ella refleja a su vez el apego a los postulados de la Teoría que son:<sup>34</sup> Integración, Subordinación, Dependencia, Unidad, Estabilidad y Jerarquía.

En la actualidad, puede hablarse de organización como hablase de sistemas como sinónimos.

<sup>32</sup>.- Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. P. 145

<sup>33</sup>.- Rodríguez Reyes, Alvaro. Organización. pp. 136 y 137.

<sup>34</sup>.- Rodríguez Reyes, Alvaro. Op. Cit. pp. 139-140

## **C. PROCESO ORGANIZATIVO**

## C. PROCESO ORGANIZATIVO

### CONCEPTO DE ORGANIZACION

El concepto de organización no responde a un sólo significado, pues varía según se le relacione con la naturaleza del tema y la interpretación circunstancial del término. Puede tratarse de un mecanismo operativo o referirse a una disposición específica de las cosas, puede ser sinónimo de grupos humanos o virtud apegada al orden o arreglo, bien la antítesis de la entropía, o factor referido a todo esfuerzo humano. Sin embargo, el vocablo organización encierra significados relacionados con la esencia etimológica de la palabra, tales como orden, armonía, lógica, conjunto, arreglo o incluso el de instrumento. Debido a ello, existen conjuntos heterogéneos y variados de definiciones que presenta el reto de formular la propia. Es así que se entenderá por ORGANIZACION:

La agrupación y ordenación de un conjunto de personas con miras a un objetivo genérico, donde cada conjunto de individuos (y a su vez cada individuo en lo particular), deben tener definido perfectamente en que consiste su específica participación, la cual también debe estar claramente ligada al objetivo en general de toda la agrupación.

El proceso refleja aspectos de naturaleza científica, en virtud de la generalidad de la aplicación de sus principios; contempla eficacia y eficiencia por la consecución correcta de los fines y el aprovechamiento óptimo de los medios y se proyecta al amplio campo de las estructuras funcionales, cubriendo toda la tipología de las agrupaciones humanas. Es por ello que, toda organización que se jacte de serlo, deberá comprender los siguientes aspectos:

#### 1.- EL ESTABLECIMIENTO CLARO DE OBJETIVOS.

Esto es, la determinación exacta y precisa de lo que se pretende alcanzar. Definir objetivos no es tarea fácil, pero una vez fijados, gran parte de la tarea está realizada. No obstante, es común encontrar que en diversas organizaciones gubernamentales la gente suele desconocer el objetivo de la Institución en que labora, o incluso del departamento al que pertenece.

No es extraño que al estudiar los "objetivos" perseguidos que se describen en los manuales de dichas organizaciones uno se encuentra con definiciones del tipo de trabalenguas que no reflejan el propósito de las áreas, pues se observan descripciones demasiado vagas o terriblemente sofisticadas, tales como "hacer lo necesario para alcanzar el fin", "Realizar lo programado", ó la clásica: "Efectuar la actividades inherentes a su naturaleza". La situación se agrava cuando los títulos de los puestos son tales como "Experto", "Técnico", "Auxiliar"; o el área se denomina "Departamento de Investigación"(pero de qué?). Es evidente que sólo se llenan formatos por llenarse.

## 2.- SEÑALAMIENTO DE ACCIONES.

Son las Funciones, Actividades, Procedimientos, Operaciones, Tareas, etc., que deben especificarse cada acción por áreas, puestos o individuos, esto es, división de acciones. Se parte de lo general y se deslinda hasta lo particular ó últimas tareas, segmentándose así las labores.

## 3.- ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE INTERDEPENDENCIAS Y RELACIONES.

Es el esquema de jerarquización donde se determinan responsabilidades y autoridad, bajo la dependencia recíproca y coordinada entre los individuos.

## 4.- DETERMINACION DE REGLAS Y NORMAS.

Son las que regulan las acciones de los participantes, a través de un patrón conveniente y acciones combinadas de esfuerzos, comunicaciones y controles.

## 5.- PROVEER MEDIOS MATERIALES Y TECNOLOGICOS.

Que requieren los individuos en sus puestos para la consecución de fines.

## 6.- DISEÑO Y APLICACION DE SISTEMAS DE PERSONAL.

Tales como reclutamiento, selección, capacitación, promoción y motivación, estableciendo de ambientes armónicos que provoquen la cooperatividad y aceptación de los fines institucionales como si estos fueran propios. Las simples agrupaciones formadas por acercamiento geográfico u ocasional debidas al azar, no constituyen la verdadera organización, es un simple puñado de seres vivos juntos. Sólo bajo los anteriores aspectos puede afirmarse que se está en presencia de una ORGANIZACION.

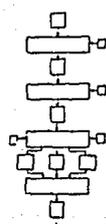
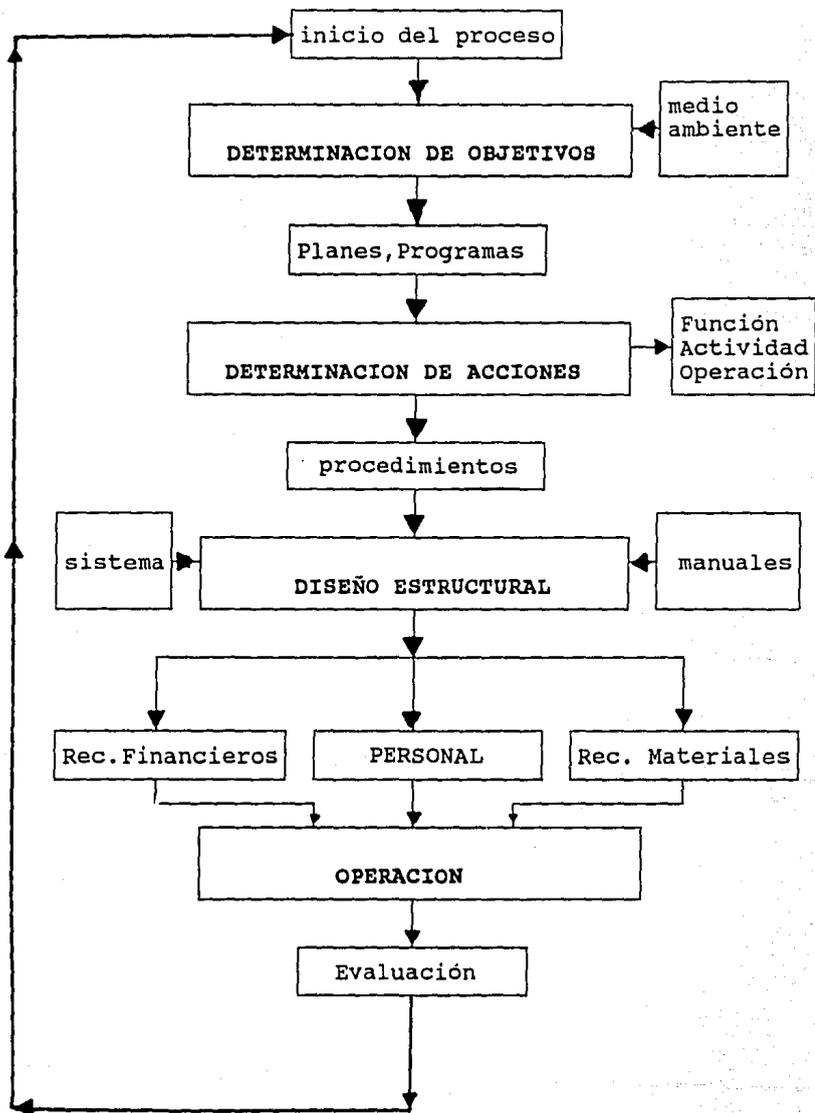
Por lo tanto, el Proceso Organizativo comprende diversas fases o etapas a realizar por parte del organizador para establecer nuevas instituciones o bien para reorganizar las existentes, ya que paralelamente a la creación o crecimiento, aparecen factores que provocan fallas y que desvían de los fines buscados o entorpecen el alcance de estos; pues si el crecimiento no se ajusta a planes y controles se afecta la eficiencia y eficacia. En múltiples casos, las organizaciones gubernamentales han obedecido a un crecimiento más "político" que técnico, carente de análisis real de lo que se persigue o debe hacerse en relación con los medios para hacerlo, dando por resultado estructuras excesivas, innecesarias y costosas<sup>1</sup>. El proceso de creación o reorganización debe corresponder a estudios técnicos en esta materia, a fin de cuidar el equilibrio y desenvolvimiento óptimo del organismo en su conjunto, y no que éste sea producto del capricho de quienes por aras del "destino" llegan a ocupar la dirección. Si se pretende que la organización alcance los fines bajo criterios racionales y eficientes, debe ser diseñada y estructurada bajo el Proceso Organizativo planeado y concebido científicamente.<sup>2</sup> ( Ver esquema 8)

---

<sup>1</sup>.- Gómez Ceja, Guillermo. Planeación y Organización de Empresas, pp. 198 y 251.

<sup>2</sup>.- Ibidem, p.221.

ESQUEMA GENERAL DEL PROCESO ORGANIZATIVO



## DETERMINACION DE OBJETIVOS

Lucio Anneo SENECA, filósofo hispanolatino de principios de la era cristiana, dijo: "Si el hombre no sabe hacia cual puerto se dirige, nungún viento le será favorable". El definir claramente los objetivos es necesidad imperante y previa, no sólo en el proceso organizativo, sino también lo es en cualquier acción humana que se emprende. Es el pensar y meditar lo que se pretende; el QUE se va hacer. Los Objetivos son la estipulación de lo que se espera obtener en el futuro y para determinar los cursos de acción que se seguirán, pues serán ellos el principio sobre el que se ordenen todos los esfuerzos de la organización.<sup>1</sup> Existe uno o varios objetivos iniciales generales, de los que se parte para determinar los específicos o secundarios; ambos pueden representar duraciones cortas, medianas o de largo plazo.

Si bien mucho se discute sobre la necesidad de establecer objetivos, éstos no siempre son planteados con realce, claridad y precisión, lo que provoca desvíos de lo que se deseaba por parte de la organización, muchas veces debido a enunciados de naturaleza ambigua tales como: "Ser eficientes", "Dirigir acciones", "Planear labores", "Alcanzar en forma óptima los propósitos", etc. Piensese en el empleado que acaba de ingresar al departamento y después de entregársele su "Manual de puestos" se le dice: "léalo, pues esto es lo que ud tiene que hacer", y al abrirlo encuentra que el "objetivo" del puesto que ocupa es: "Hacer todo lo necesario para alcanzar sus fines".

Dentro del proceso organizativo, la primera etapa a su vez es el subproceso que consiste en la declaración precisa de los fines perseguidos. El primer paso en este subproceso es el enunciar lo que en términos llanos se desea conseguir, ejemplo:

"Educar "X" número de niños en "X" período"

"Vacunar "X" número de infantes en "X" tiempo"

"Producir y vender "X" número de productos en "X" tiempo"

La determinación del objetivo no precisamente va acompañado del factor tiempo o cantidad cuando se estipula solamente, "Educar", "Fomentar" "Vender", etc., si el planteamiento es relativo a la función genérica de la organización. Debe recordarse que el primer enunciado es un punto de partida que inicia la orientación de las acciones que se efectuarán. Cuando se plantea el enunciado de objetivos, es recomendable tener en cuenta tres preguntas:

---

<sup>1</sup>.- Ibidem, p.34.

- EL QUE SE DESEA
- EL COMO SE DESEA
- EL PARA QUE SE DESEA

#### ANALISIS PRELIMINAR

Posterior al enunciado básico se continúa con el análisis preliminar, que consiste en el desarrollo de diversos estudios técnicos que buscan centrar y concientizar sobre las posibilidades del logro del fin requerido. El análisis comprende:

- Qué productos o servicios se pretenden ofrecer (magnitud).
- A quiénes va dirigido (Tipos y características).
- Qué Tecnología se empleará, en que zonas geográficas y que ámbitos se abarcará.
- Análisis del mercado y de los recursos que se requerirán (estimados en una fase inicial prognocitiva).
- Identificación de obstáculos posibles.
- Identificación de implicaciones políticas, económicas y sociales de los objetivos.
- Tiempos estimados iniciales.

#### DECLARACION DE OBJETIVOS

Con base en el diagnóstico, se efectúa la declaración de los objetivos, los cuales son sometidos a una validación que consiste en comprobar si éstos son:

- una verdadera guía de acción
- Claros y en una mayor medida tangibles
- Medibles y cuantificables

Si los objetivos se estiman como válidos, el proceso continúa con dos fases secuenciales paralelas: la primera consiste en la estimación de costos y elaboración de programas y presupuestos. la segunda se refiere al desarrollo de un mecanismo de difusión, vigilancia y en su caso, modificación de las propios objetivos; estos deben comunicarse a todos los integrantes (y no esconderlos

como "armas" de poder para el manejo de la información), debiendo la directiva estar segura de que son conocidos y sobre todo comprendidos por quienes van a buscar su realización.

Se dice que Napoleón Bonaparte cuando giraba instrucciones a un subordinado, no lo dejaba ir hasta asegurarse que éste había comprendido en que consistía la instrucción; todos los integrantes deben conocer exactamente "de que se trata". Cada individuo debe además saber lo que busca la institución, y lo que se espera de él en lo particular, pero no con frases tales como: "hacer lo necesario para el fin". Cuando en una organización se observan enunciados de naturaleza ambigua, suele casi siempre ser síntoma de deficiencias organizativas o de una injustificada existencia del área o puesto de que se trate. Los objetivos implican el desarrollo a su vez de una escala jerárquica de subobjetivos secundarios cuando se ha declarado el fin principal, pero debe cuidarse de manera estricta que cada uno de los objetivos secundarios queden ligados perfecta y claramente a los propósitos generales.

#### ESTRATEGIAS, NORMAS Y POLITICAS

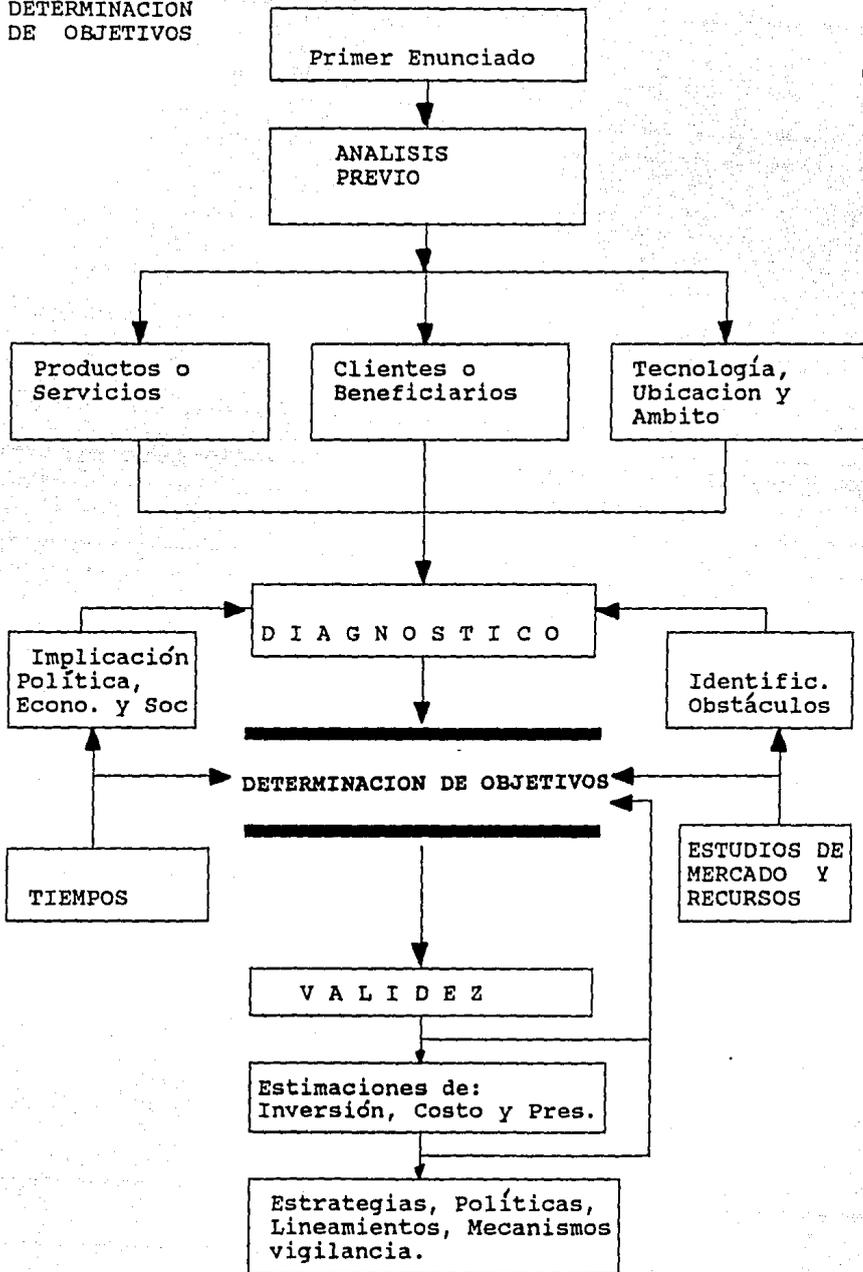
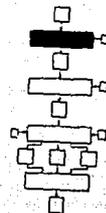
Estrategia es la manera de utilizar los recursos de la organización para maximizar los beneficios esperados y se encarga también de delinear el curso de acción para el alcance de los objetivos. De ésta (o éstas) estrategia(s), se establecen las políticas y normas regulativas de las acciones; las normas son criterios que regulan y enmarcan los esfuerzos que se realizarán, indicando las rutas a tomar bajo un carácter rígido e inflexible para determinados ámbitos; mientras que las políticas se caracterizan por ser guías flexibles limitadoras de las mismas acciones.

Tanto las normas como las políticas, pueden revestir un margen general o específico de aplicación que debe ser bien especificado por la directiva que las emite<sup>2</sup>. Si se desea utilizar un ejemplo burdo que ilustrara estos aspectos, puede decirse que una carretera representa el camino a seguir, las líneas y señales de la misma reflejarían a las normas, mientras que las vallas y acotamientos a los lados corresponderían a las políticas. conjuntamente con los objetivos, las políticas y las normas deben ser también difundidas, aplicadas, revisadas y ajustadas conforme a los objetivos pretendidos. ( Ver esquema 9)

<sup>2</sup>.- Child, John. Organización, p. 25.

ESQUEMA 9

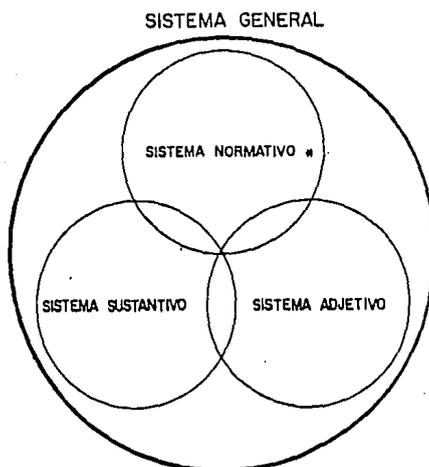
DETERMINACION DE OBJETIVOS



## DETERMINACION DE ACCIONES

El proceso subsecuente a la determinación de objetivos es el de identificar y enunciar las acciones que se requieren para alcanzarlos. Esta etapa se inicia con la elaboración de un lista de Funciones que se encaminarán al fin deseado, para lo cual es valiosa la aplicación del Enfoque Sistemico, ya que mediante su empleo, se puede concebir a la organización como un todo integrado, constituido por un conjunto de elementos que interactúan entre sí, permitiendo efectuar de esta manera el análisis de la organización a través de las interacciones de sus elementos y no en forma aislada. El concepto de sistema aplicado a la organización permite identificar sus elementos básicos, llamados subsistemas (que a su vez conforman sistemas en sí). Estos son tres:<sup>1</sup>

ESQUEMA 10.



El primero está constituido por el conjunto de elementos que dirigen, controlan y regulan al sistema en su totalidad, éste subsistema se denomina **NORMATIVO**. Los órganos normativos son los integrados por la parte directiva de la institución quien planea las acciones, define programas y presupuestos, establece reglas y políticas, y precisa los mecanismos de información, control y evaluación.

El segundo subsistema corresponde al conjunto de elementos que se

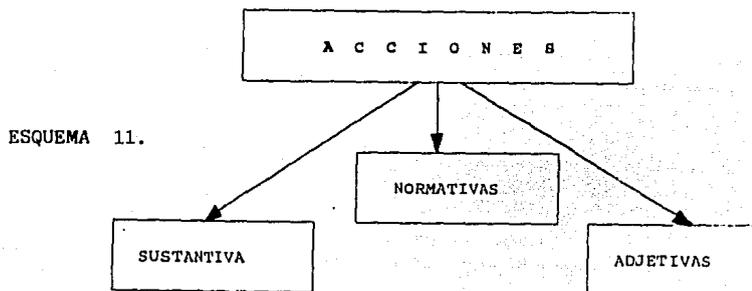
<sup>1</sup>.- Carrillo Castro, Alejandro. Apuntes de Clase.

\*.- El sistema normativo es conocido igualmente como Regulador o coordinador

dedican a alcanzar directamente los fines para los cuales es creada la organización. A este subsistema se le llama **SUSTANTIVO**. Las áreas sustantivas son las que se identifican con la razón de ser de la institución.

Finalmente, el tercer grupo lo caracteriza el conjunto de elementos que se encargan de proveer los recursos y los servicios de apoyo a los demás subsistemas (y así mismos). Estas acciones son las relativas a la Administración de los Recursos Humanos, Materiales, Controles Financieros, Servicios Generales en su totalidad (mantenimiento, comedores, estacionamientos, etc.), Relaciones Públicas, etc.. Este subsistema se reconoce como **ADJETIVO** o de **APOYO**.

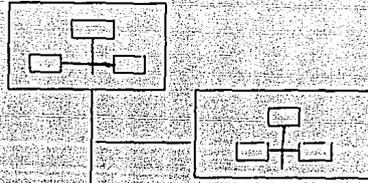
La tarea posterior al enunciado de las acciones es la de dividirlas conforme al enfoque sistémico, bajo un esquema funcionalista, donde se desprenden tres subobjetivos del objetivo principal de la organización y que interactuarán para el logro del principal. Estos subobjetivos están relacionados con el esquema de división sistémica también, (normativo, sustantivo y adjetivo); cada grupo de subfunciones se dirigirán a uno de dichos subfines.



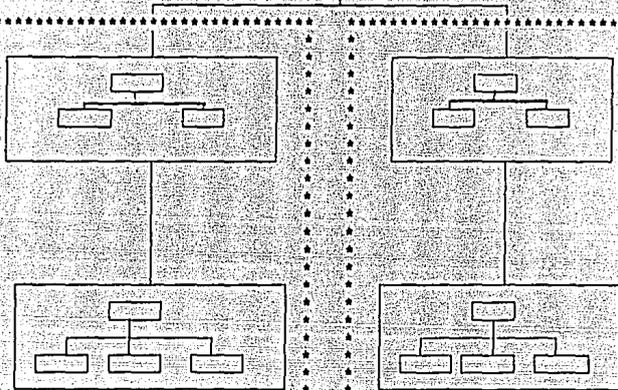
Las **FUNCIONES** son por su parte, el conjunto de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos de cada subsistema y a su vez del correspondiente a todo el sistema en su totalidad<sup>2</sup>, obedecen a una clasificación conforme al grupo al que corresponden, esto es, basados en la subdivisión inicial hecha bajo el enfoque de sistemas, para después ser conocidas por su fin al ser encaminadas en bloques (normativo, sustantivo ó adjetivo). Conforme se inicia el grado de desenvolvimiento hacia la especialización y descomposición en menores tareas, éstas van pasando de carácter general a particular, así como de categoría primaria a secundaria, y de acuerdo a las características de las áreas que las realicen, podrán dividirse entre directivas y ejecutivas.

<sup>2</sup>.- Duhalt Krauss, Miguel. Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas, p. 79.

NORMATIVOS

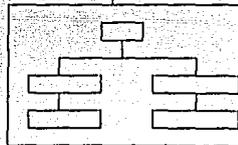


SUSTANTIVOS



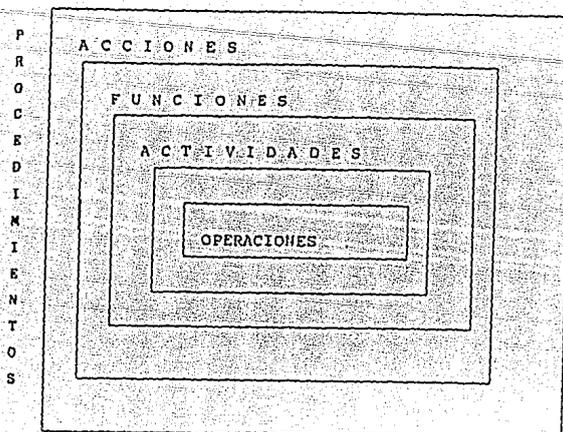
AREAS: SUSTANTIVAS, ADJETIVAS Y NORMATIVAS

ADJETIVOS



Existe en los ámbitos organizativos la confusión entre los conceptos sobre función, actividad, operación y procedimiento, donde los tres primeros suelen tomarse como sinónimos; y aún cuando en realidad no es incorrecta esta práctica, si se puede considerar una convencional diferenciación para efectos de una mayor claridad. Cuando se habla de funciones, estas atañen a áreas que comprenden varios puestos; mientras que al hablar de actividades la referencia es particularmente a puestos. Los puestos integran las unidades menores como son la oficinas y departamentos, y estos al agruparse dan lugar a las unidades mayores. El conjunto de las unidades mayores integra el total de la organización. Ahora bien, las actividades están compuestas por un grupo de operaciones, las cuales constituyen la división mínima del trabajo, mientras las actividades conforman a su vez las funciones.

ESQUEMA 13



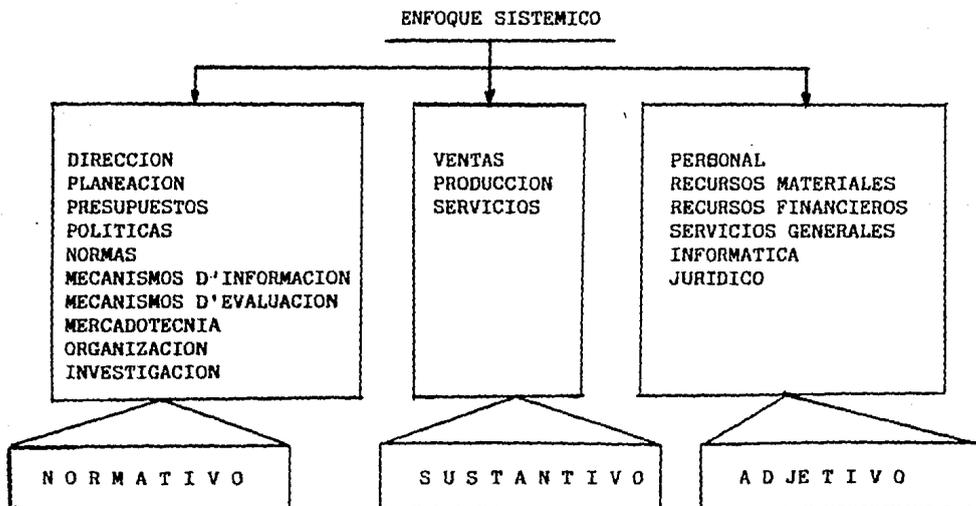
Por otra parte, cuando las operaciones se entrelazan y siguen una secuencia cronológica y concatenada, se les denomina procedimientos, éstos son las "venas" de la organización, y se desarrollan conforme a métodos que pueden estar o no definidos técnicamente y bajo normas y políticas que regulen su ejecución. Los procedimientos son el objetivo principal en el estudio de simplificación administrativa, ya que la eficiencia depende en gran medida de la fluidez, racionalidad y disminución de costos.

ESU

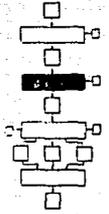
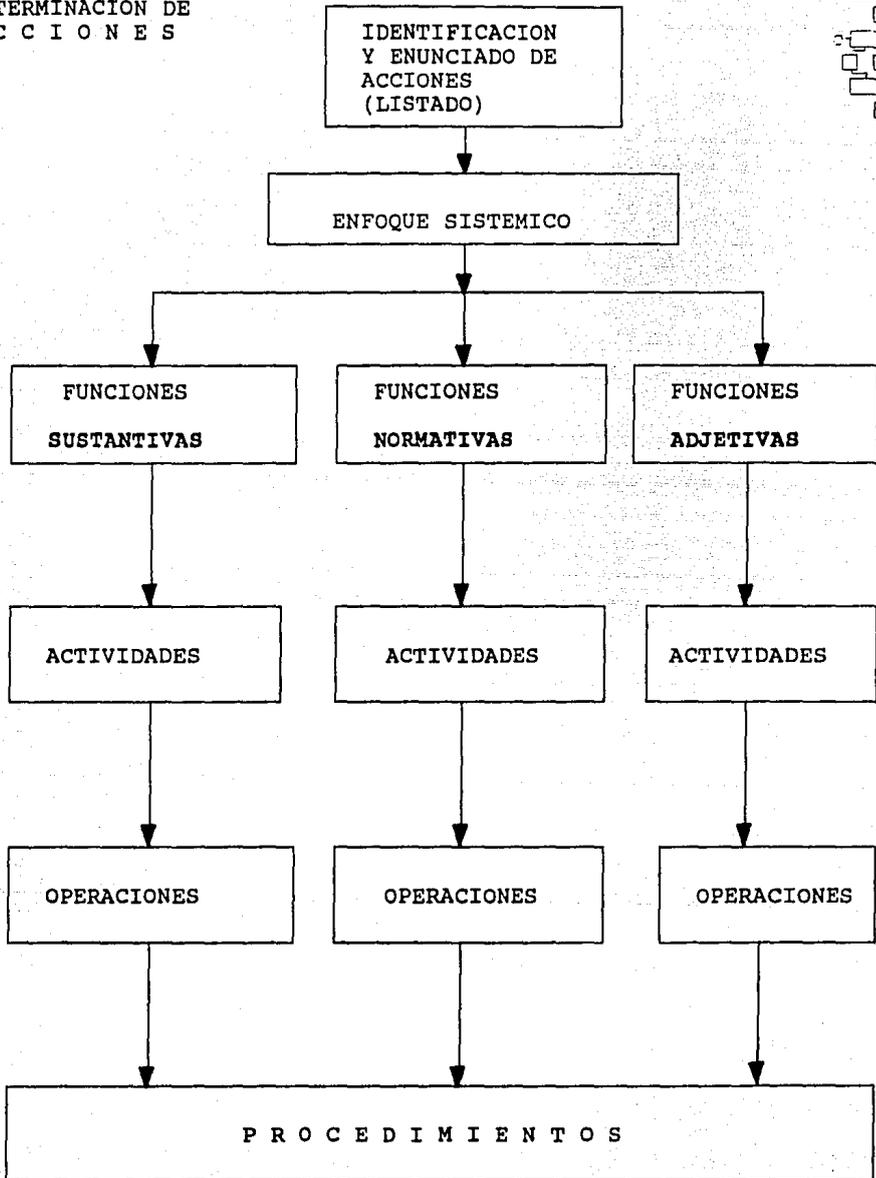
Q ESQUEMA 14

IDENTIFICACION Y ENUNCIADO DE ACCIONES  
(FUNCIONES GENERALES)

AGRUPACION POR NATURALEZA Y AFINIDAD



ESQUEMA 15

DETERMINACION DE  
ACCIONES

## DISEÑO ESTRUCTURAL

Al finalizar la etapa que determina las acciones, el subproceso siguiente consiste en el diseño de la Estructura Orgánica jerárquica-administrativa. Este proceso comprende la configuración del "vehículo" o "barco" para llegar al puerto deseado, y se denomina: DEPARTAMENTALIZACION O DEPARTAMENTACION. Evidentemente la constitución de la estructura debe estar perfectamente identificada (y así diseñada), con los objetivos que a través de ella se obtendrán.<sup>1</sup>

Posterior a la división sucesiva de las funciones en actividades y operaciones menores, hasta llegar a las personas, se procede a la ordenación de las unidades que formarán al organismo y a las relaciones que guardarán entre si estas unidades; es decir, se agrupan y combinan las acciones (funciones, actividades y operaciones), de acuerdo a su similitud, estrecha relación y homogeneidad. En este proceso, aún cuando se estima que debe partir de la base (puestos) hacia la cúspide, es factible el desarrollo a la inversa<sup>2</sup>, a fin de formar las unidades mayores primero, después las menores y finalmente los puestos.

El ejercicio de agrupar y combinar acciones puede responder a criterios diversos conforme a las necesidades específicas de la organización. el criterio más común es el de estructuración por funciones, obediendo al esquema de los tres subsistemas básicos (normativo, sustantivo y adjetivo), y partiendo de aquí desarrollar secuencialmente otros criterios, (si así se estima pertinente). Los criterios tradicionales son:

-Por producto o servicios

-Por procesos

-Por territorios

-Por clientes

-Por proyectos

(aún cuando ésta es poco desarrollada o mal entendida en nuestro país).

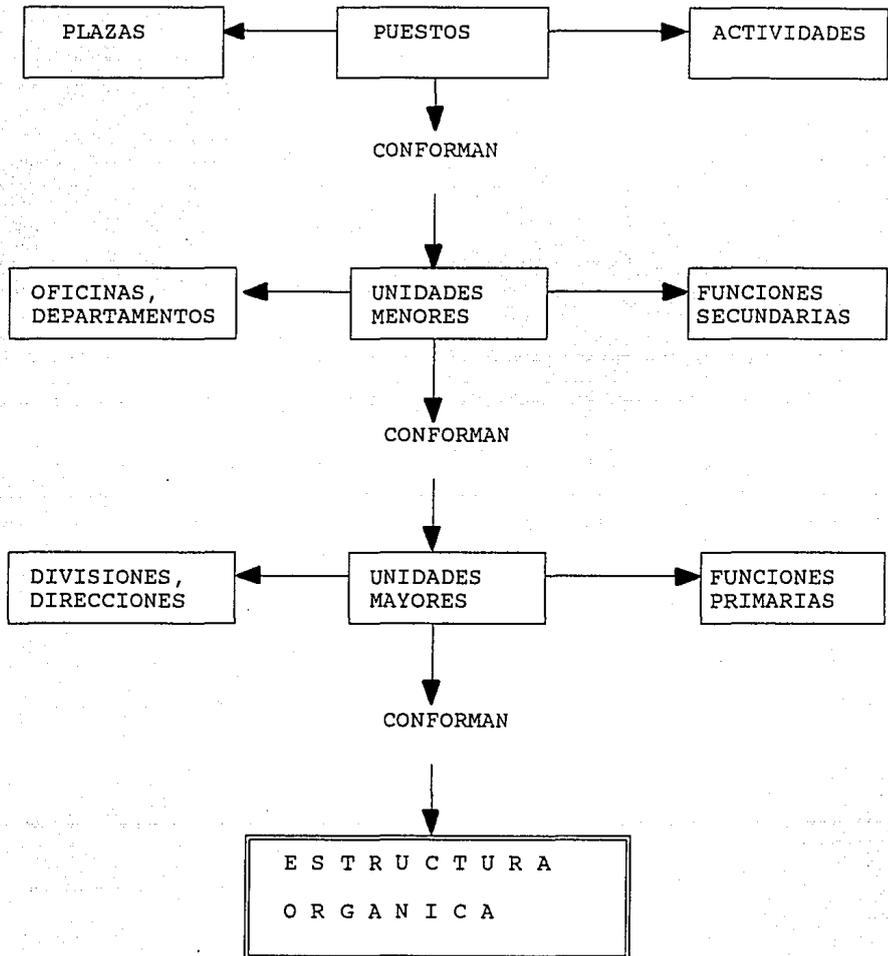
---

<sup>1</sup>.- Newman, William H. de. Programación, Organización y Control, p. 191.

<sup>2</sup>.- Child, John. Op. Cit., p.48, 90 y 98.

## ESQUEMA 16

## PROCESO ORGANIZATIVO DE ACCIONES PARTIENDO DE PUESTOS



Cada criterio es aplicable dependiendo de la naturaleza de los objetivos de la organización y de los estudios económicos, políticos y sociales que se efectúan en la determinación de los mismos; ninguno es mejor o peor que el otro, ya que es relativo al ámbito, situación y conveniencia para la Institución.

"La experiencia demuestra que en la generalidad de las empresas la falla principal, es el descuido de la directiva por aplicar en su totalidad los principios de organización y esto solo puede deberse a la indiferencia o falta de entendimiento o apreciación del valor de estos principios"<sup>3</sup>

Aun cuando se ha tratado suficientemente los principios básicos de organización, habiendo sido totalmente repetidos, incrementados, fusionados, modificados, "mejorados", y hasta distorsionados; es conveniente mencionar los que se estiman como los básicos y que son:<sup>4</sup>

**1.- ESPECIALIZACION.**

Limitación a una función o actividad

**2.- UNIDAD DE DIRECCION.**

Un plan para cada grupo, cuyo fin sea común.

**3.- UNIDAD DE MANDO.**

Lo clásico, pero siempre olvidado: un sólo jefe para un subordinado.

**4.- AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD.**

Correspondiente una con otra. Si se responsabiliza a alguien de algo, debe darsele autoridad para ello.

**5.- DELEGACION.**

Llevar hasta el último nivel posible la facultad de tomar decisiones.

**6.- TRAMO DE CONTROL.**

Existe una capacidad limitada de supervisión de un jefe en relación con el número de subordinados.

**7.- CADENA DE MANDO.**

Considerar un número mínimo de niveles en la organización.

**8.- EQUILIBRIO.**

Dar la misma importancia a todos los órganos de la institución y por ende a sus funciones.

Los anteriores principios juegan papeles moldeadores y regulativos en el diseño de la estructura al yuxtaponer las unidades durante el proceso integrador. El proceso de departamentalización se desarrolla dentro del marco de los anteriores principios.

---

<sup>3</sup>- Gómez Ceja, Guillermo. Op. Cit., p.328.

<sup>4</sup>- Rodríguez Reyes, Alvaro. Organización. Un enfoque dialéctico., p 20-21.

## INTEGRACION ESTRUCTURAL

Partiendo del total de acciones planteadas, y de su separación bajo el enfoque sistémico, se procede a la constitución de las unidades organizativas mayores que se encargarán de las funciones primarias y generales (direcciones, subdirecciones, etc). Un análisis subsecuente por cada conjunto de funciones dará la pauta para el desenvolvimiento hacia las funciones secundarias que serán la base de la estructuración de las unidades menores (departamentos, oficinas, etc). Las funciones secundarias o específicas, dan la identificación de las actividades que son efectuadas por los puestos. La última de las actividades constituirán las operaciones que son identificadas con plazas de un puesto, donde el número de plazas obedece al volumen de trabajo. Para la determinación de los puestos, pueden considerarse dos formas diferentes de especialización, que son:<sup>5</sup>

- 1.- Operaciones repetitivas, manuales o de oficina
- 2.- Trabajo técnico o profesional.

El desarrollo de la secuencia integradora se realiza tomando en cuenta diversos factores que son los moldeadores de la estructura; estos factores determinantes son: LOS NIVELES JERARQUICOS, EL TRAMO DE CONTROL Y LAS RELACIONES ORGANICAS establecidas entre las unidades organizativas. El producto de la secuencia integradora y de la acción de los factores mencionados, dan por resultado la FORMA DE ORGANIZACION que debe quedar plasmada claramente en MANUALES ADMINISTRATIVOS (de organización, de procedimientos, de políticas, etc).

### ELEMENTOS DETERMINATIVOS MOLDEADORES EN LA CONSTITUCION DE LA ESTRUCTURA ORGANICA

#### Los Conceptos de Responsabilidad, Delegación y Autoridad

La Responsabilidad<sup>6</sup> es entendida como el deber, compromiso u obligación que tiene todo integrante de una organización de realizar las labores que tiene asignadas conforme a su puesto, y dar cuenta a la superioridad inmediata del cumplimiento de dichas labores, debiendo efectuarlas cabal, oportuna y eficientemente. Esta responsabilidad es inherente tanto a los niveles más bajos como a los de mayor jerarquía, por lo que cada integrante deberá poseer implícitamente en su puesto el poder de actuar; o en los casos en que dirige personal, tener el poder

<sup>5</sup>.- Child, John. Op. Cit. p.48.

<sup>6</sup>.- Zerilli, Andrea. Fundamentos de Organización y Dirección, p. 327.

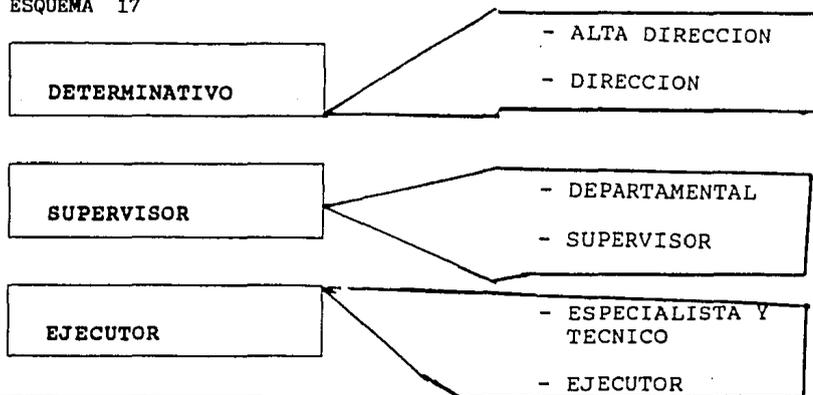
para determinar el comportamiento del trabajo de otros, y el derecho a tomar decisiones y hacer que éstas se cumplan; facultad denominada como la Autoridad.<sup>7</sup> Cuando la Autoridad es otorgada, se limita a los niveles jerárquicos en los que se determina tendrá influencia, por lo que dependiendo la ubicación en los niveles de la cúspide o en los mandos intermedios, será la medida de acción en la que es de mayor o menor alcance. La Autoridad también se limita por las actividades que afecta, los valores monetarios que comprende o por la duración en que haya sido fijada. Se inicia en la cúspide de la estructura y emana de arriba hacia abajo a través del concepto denominado Delegación. Quien posee la autoridad puede transferirla por medio de la Delegación<sup>8</sup> (sin transferir la responsabilidad) hasta el nivel más bajo que estime pertinente a fin de hacer expedita la toma de decisiones.

### Los Niveles Jerárquicos

Los Niveles Jerárquicos, son divisiones en la estructura organizativa que obedecen a la especialización<sup>9</sup>; son así mismo el producto de la estratificación de las funciones de Planeación, Supervisión y Ejecución, dando lugar a la creación de "escaleras" en la estructura que le dan cuerpo a la misma en una orientación vertical. Cada nivel observa en línea el conjunto de áreas puestos que se ubican en un mismo horizonte revistiendo autoridad similar, correlativa al tipo de acciones desempeñadas (funciones primarias, secundarias, actividades, etc.) pero indiferentes al tipo de estas mismas acciones (sustantivas, normativas y adjetivas). En los tres niveles organizativos básicos, el primero determina el camino a seguir, el segundo supervisa y verifica la ejecución y finalmente el tercero se encarga de realizar directamente las acciones planteadas por el primero.

#### SUBDIVISION DE LOS NIVELES JERARQUICOS BASICOS

##### ESQUEMA 17



<sup>7</sup>.- Pfiffner y Sherwood. Organización Administrativa, p.110.

<sup>8</sup>.- Zerilli, Andrea. Op. Cit., p. 331.

<sup>9</sup>.- Ibidem, p.179.

La necesidad de mayor coordinación derivada del aumento en cargas de trabajo y de la creciente estructura, da origen a su vez a la subestratificación de estos tres niveles básicos, que puede llegar hasta seis o siete. Sin embargo, si se comienza a rebasar este número, la estructura cae en peligro de ser ineficiente y burocrática peyorativamente hablando. En varias empresas paraestatales el crecimiento acelerado en el número de niveles jerárquicos, a más que obedecer a la necesidad real y al estudio técnico organizacional, ha respondido al deseo de mejorar la economía de los funcionarios, ya que el sueldo se eleva cuando se dan mayores niveles jerárquicos aún cuando no se justifiquen técnicamente.

### El Tramo de Control

Correlativa y paralelamente a la determinación de los niveles jerárquicos, la definición del Tramo de Control alude al total de individuos que directamente pueden ser supervisadas por una sola persona. Desde Henri Fayol y los conceptos antiguos de la milicia, se ha recomendado un número no mayor de 7 subordinados por cada jefe. Basados en aspectos como:

- Grado de interacción y supervisión requerida
- Grado de desigualdad de labores
- Grados de dispersión física
- Tiempo requerido de atención
- Volumen de trabajo
- Etc...

Adicionales a los anteriores se han agregado factores tales como: preparación, capacidad, personalidad y experiencia de quien dirige. El primer grupo de aspectos se refiere al perfil del puesto, mientras que los segundos a los requisitos de la persona. Para la determinación del Tramo de Control, la estructura organizativa nos ofrece dos métodos, uno conocido como el de GRAICUNAS basado en la determinación del número de interacciones que un jefe puede sostener con sus subordinados y el otro es el denominado enfoque de LOCKHEED<sup>10</sup> cuya característica operativa de aplicación, se asemeja a la técnica tradicional de valuación de puestos en la Administración de Personal, relativas al método "por puntos"

---

<sup>10</sup>.- Gibson, Ivancevich y Donnelly. Organizaciones, pp.. 253-254.

## El Teorema de Graicunas

V.A. Graicunas, un asesor francés de dirección de empresas, planteó una fórmula para determinar la extensión óptima de la supervisión, en la que determinó el número de relaciones entre un jefe y sus subordinados, donde las relaciones que se establecen entre estos son de tres tipos:"

- a).- Directas Individuales.  
Entre un superior y cada subordinado. Si un jefe tiene dos subordinados, existe por tanto dos relaciones directas. (jefe-sub 1 y jefe- sub 2).
- b).- Directas de Grupo.  
Entre supervisor y más de dos subordinados. (jefe- sub1 con sub2 presente y jefe-sub2 con sub1 presente).
- c).- Las Relaciones Cruzadas o Transversales.  
Entre sub1-sub2 y sub2-sub1.

El número de relaciones aumenta progresivamente cuando también aumenta el total de subordinados. Para conocer el número de relaciones, Graicunas estableció una fórmula:

$$r=n (2 \frac{2}{n} + n-1)$$

r = número total de relaciones posibles  
n = número de subordinados

Según Graicunas, el número de relaciones que un superior puede controlar es de 490, por tal motivo recomienda que el número de subordinados no exceda de siete. Sobre esta base, Lindall F. Urwick, definió su principio de "Extensión del Control".

TABLA DE RELACIONES

No. de subordinados	No. de Relaciones
1.....	1
2.....	6
3.....	18
4.....	44
5.....	100
6.....	222
7.....	490
-----	
8.....	1080
9.....	2376
10.....	5210

<sup>11</sup>.- Dessler, Gary. Organización y Administración, pp. 117-121. y Gibson, Ivancevich y Donnelly. OP. Cit. pp. 253-257.

## El Enfoque de Lockheed

El método de Lockheed para evaluar El Tramo de Control consiste en los siguientes pasos:<sup>12</sup>

- 1.- Determinación de Factores
- 2.- Descripción Genérica de Factores
- 3.- Gradación, descripción específica y Ponderación de Factores

Conforme al primer paso, los factores que se recomiendan emplear por el método son:

- 1.- Semejanza de Funciones
- 2.- Vecindad Geográfica
- 3.- Complejidad de las Funciones
- 4.- Dirección y Control
- 5.- Coordinación
- 6.- Planificación

Cada factor se describe en forma genérica y posteriormente se asignan valores a dichos factores; cada valor en puntos representa una descripción específica del mismo factor. Los resultados están reflejados en una tabla base para la calificación de cada nivel sobre la carga de trabajo de supervisión y evaluación.

TABLA DE CONVERSION DE LOS INDICES DE SUPERVISION EN TRAMOS DE CONTROL

Indice:	Tramo sugerido
40-42.....	4-5
37-39.....	4-6
34-36.....	4-7
31-33.....	5-8
28-30.....	6-9
25-27.....	7-10
22-24.....	8-11

<sup>12</sup>.- Dessler, Gary. Op. Cit., p.119.

FACTOR DE TRANS	VALOR DE CADA FACTOR EN PUNTOS				
	Jdénticas (1)	Casi iguales (2)	Parecidas (3)	Muy distintas (4)	Completamente distintas (5)
Semejanza de funciones	Jdénticas (1)	Casi iguales (2)	Parecidas (3)	Muy distintas (4)	Completamente distintas (5)
Situación geográfica	Todos juntos (1)	Todos en un edificio (2)	Edificio aparte 1 planta (3)	Situaciones separadas 1 área geográfica (4)	Áreas geográficas dispersas (5)
Complejidad de funciones	Sencillas repetitivas (2)	De rutina (4)	Alguna complejidad (6)	Complejas variadas (8)	Altamente complejas variadas (10)
Dirección y control	Mínima supervisión y adies. trámite (3)	Supervisión limitada (6)	Supervisión moderada, periódica (9)	Supervisión frecuente continua (12)	Supervisión constante rigurosa (15)
Coordinación	Relaciones mínimas con los demás (2)	Relaciones limitadas a cursos definidos (4)	Relaciones moderadas, fácilmente controlables (6)	Muchas relaciones estrechas (8)	Relaciones sutvas extensas no de enganche (10)
Planeación	Alcance y complejidad mínimos (2)	Alcance y complejidad limitados (4)	Alcance y complejidad moderados (6)	Mucho esfuerzo requerido: guiado solamente por - políticas - amplias (8)	Extenso esfuerzo requerido: áreas y políticas no predeterminadas (10)

PASOS EN UNA PONDERACION :

- 1.- Se selecciona un puesto
- 2.- Se analiza su perfil y se confronta con los grados
- 3.- Se asigna puntuación y calificación
- 4.- Se suma el total de puntos
- 5.- Se compara con la tabla índice de conversión
- 6.- se determina el número de subordinados

EJEMPLO:

PUESTO: JEFE DEL DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD

FACTORES:

PUNTAJE DADO:  
(conforme a la tabla)

- 1.- SEMEJANZA DE FUNCIONES.....2
  - 2.- VECINDAD GEOGRAFICA.....2
  - 3.- COMPLEJIDAD DE FUNCIONES.....6
  - 4.- DIRECCION Y CONTROL REQUERIDOS.....6
  - 5.- COORDINACION REQUERIDA.....4
  - 6.- PLANIFICACION REQUERIDA.....6
- TOTAL DE PUNTOS.....26

Según la Tabla de Conversiones, el número de subordinados por 26 puntos es entre 7 y 10

## Relaciones Orgánicas

Las relaciones orgánicas son las que se establecen entre los diferentes puestos ó áreas que van conformando la organización y son:<sup>13</sup>

1. Jerárquicas o Lineales
2. Consultivas o Asesoras
3. Funcionales o de Mando Especializado
4. Colaterales o de Colaboración
5. De Servicio
6. Con Organos Desconcentrados ó Descentralizados

### 1.- Jerárquicas o Lineales

Correspondientes a Jefe-Subordinado directo, con funciones claramente establecidas y normas que regulan su desarrollo.

### 2.- Consultoras o Asesoras.

Caracterizadas por ser de sugerencia, consejo y apoyo técnico hacia los niveles en línea sustantivas (y normativas y adjetivas también) para el mejor desempeño de sus acciones; pueden presentarse en cuatro diferentes facetas las cuales son a su vez:

- Informativa
- Consejera
- Inspectora y de
- Infiltración.

las cuales siguen a su vez una secuencia propia; esto es, el asesor presenta los reportes correspondientes al directivo (informativa), el directivo solicita alguna sugerencia o recomendación, (consejera); el asesor puede o no tomar tiempo para la sugerencia si decide o requiere informarse y estudiar más detalles, probablemente efectúe investigaciones en la organización con diferentes áreas o puestos (infiltrativa); posterior a la recomendación, el titular toma una decisión y le solicita al asesor "verifique" el cumplimiento de la disposición (inspectora).

### 3.- Funcionales o de Mando Especializado.

En este tipo de relación orgánica, se le brinda a determinado puesto o área, una autoridad en un campo o aspecto especial, con lo cual extiende su dirección en casos determinados hacia ámbitos fuera de su esfera de autoridad.

---

<sup>13</sup>.- Duhalt Krauss, Miguel. Op. Cit., pp. 80-83.

#### 4.- De Servicio.

De apoyo y auxilio no precisamente técnico, a los órganos de línea y staff.

#### 5.- Con Organos Desconcentrados y Descentralizados.

Interacción con entidades fuera del ámbito de la estructura organizacional entera, que puede ser bajo un esquema de autoridad jerárquica entera o de señalamiento de directrices normativas.

### FORMAS ORGANIZACIONALES

Aún cuando es factible el poder seleccionar formas diversas de organización, la literatura sobre ellas insiste en establecer clasificaciones y criterios sobre variados modelos organizativos, donde los más recientes parecen ser más bien el producto de la necesidad de innovar. Entre las generalidades de clasificaciones encontramos las siguientes:

a).- Considerando las distintas clases de autoridad y las relaciones existentes entre los órganos, puede hablarse de cinco formas o tipos que son:<sup>14</sup>

- Lineal o Jerárquica
- Funcional
- Mixta
- Servicio
- Comités.

b).- Otro autor señala que entre las diversas guías de diseño, se pueden encontrar:<sup>15</sup>

- Clásica y Burocrática.  
Principios de Organización, Jerarquía, etc.
- Diseño de Contingencia.  
Diseño basado en la tecnología y ambiente externo.

Sin embargo, las clasificaciones formales que insisten en establecer marcadas diferencias entre los modos y criterios organizacionales estorban y confunden a quien pretende conocer el como efectuar un proceso real organizativo; por ello, es recomendable partir del enfoque sistémico; esto es, posterior al listado de acciones y a la primera división por subsistemas (normativo, sustantivo y adjetivo); se debe establecer una estructura lineal-jerárquica inicial. Ya en si la división comprende una estructuración especializada por naturaleza de acciones.

<sup>14</sup>.- Aubert-Krier, Jane. Gestión de la Empresa, p. 148-155.

<sup>15</sup>.- Gibson, Ivancevich y Donnely. OP. Cit., p. 311-317.

Los anglosajones denominan Staff a lo que comúnmente en nuestro país es Adjetivo (y parte de Normativo). La organización en línea es la base principal sobre la que se constituye una organización, lo que implica una línea directa de responsabilidad y control que va desde el directivo hasta los ejecutores.

La estructura jerárquica nace de la milicia y a lo largo de los siglos ha demostrado su clara efectividad en el logro de los objetivos. La naturaleza de sus características burocráticas tales como : racionalidad, reglas claras, aptitudes técnicas, etc es vista por pensadores anglosajones modernos como algo rígido que no es conveniente o que es negativa para ellos, cuya ideología y etapa histórica en la que se encuentran es diferente; pero no para la generalidad de las organizaciones gubernamentales de México, donde ni siquiera se han dado las bases que garanticen primeramente la eficiencia. Se dan casos de algunas personas que han leído libros modernos de organización de autores extranjeros, y quieren aplicar estos modelos que no son apropiados a la forma de nuestro país. Peor es el de aquellos casos de individuos que al regresar del extranjero donde efectuaron algún posgrado o especialidad, adoptan ideas de poca o nula aplicabilidad en nuestras instituciones.

Una organización se construye por diversos procesos y tiempos de maduración y adecuación. Esto es, posterior a la estructuración lineal antes mencionada, se desarrolla dentro de la misma como complementaria (y no diferente) el concepto de Staff (apoyo, servicio y consejo), en el enfoque adoptado, representa a las funciones y actividades de auxilio a la línea sustantiva, como es la administración del personal, servicios y recursos materiales, realización de estudios y análisis técnicos, que además no solo es exclusiva a la Línea, sino también al propio Staff. Como vemos, no son aspectos separados sino integrales que pueden irse dando en la estructuración. El Staff nace también en la milicia muchos años antes de las empresas modernas.

"Cuando algún jefe guerrero desconocido pidió ayuda o consejo por primera vez de uno de sus cobeligerantes, la Historia militar -y la empresa de hoy- vió el primer funcionamiento del Staff militar"<sup>16</sup>

El Staff tiene lugar por la inegable necesidad de asistir al Directivo-Comandante, y sus funciones se concentraban en:

- a.- Procuramiento de información, preparación de detalles y traducción de las decisiones tomadas por el Comandante. Se encargaba a su vez de transmitir las instrucciones.
- b.- Llevar al Comandante, cualquier asunto que requiere de su conocimiento o interés personal.
- c.- Preparar posibles acciones futuras

---

<sup>16</sup>.- Hittle, J.D. Op. Cit. p.1.

d.- Supervisar la ejecución de órdenes

e.- Ser apoyo del líder.

Las funciones que dieron origen al Staff, permanecen en la actualidad en la milicia como en el caso de la armada de los E.U.A., la que se basa en cuatro secciones que son:

a.- Personal

b.- Inteligencia

c.- Operaciones y Entrenamiento

d.- Logística

El Staff surge necesariamente con la Línea, y se constituye en un elemento importante para la supervivencia de la organización; cabe destacar que el Staff también se estructura en línea y en propio staff interno, con lo que multiplica en sí el esquema básico divisional.

Mientras que los estadounidenses representan al staff en forma separada de la línea, en los diagramas organizacionales de las instituciones de nuestro país aparecen en sí como línea, asignadas a áreas que se denominan en las instituciones del sector paraestatal como Administrativas, mientras que en el Central como Oficialía Mayor. Aquí cabe señalar las acepciones de que el Staff no tiene autoridad pero que en la realidad tal afirmación suele ser relativa. Las organizaciones siguen un proceso de maduración, primero el diseño y después la determinación del personal y tal vez en esto consista la confusión que se da en nuestros medios acerca de lo que es el concepto Línea-Staff y el de Integración de Recursos Humanos, al no diferenciarse qué corresponde a estructura y qué a personal, ya que una cuestión es el diseño del "barco" y otra la "tripulación" que lo dirigirá; el diseño es frío, pero en la conducción influyen factores de actitud humana; en virtud de lo cual es impropio clasificar tipos organizacionales, ya que estos son uno solo que van integrándose de acuerdo al tiempo, etapa de conformación y características de la Institución de que se trate. Aún cuando el modelo divisional sistémico es de aplicación general, no existe un divorcio de los conceptos de calidad y productividad con el de desarrollo de personal.

#### Los Criterios Organizacionales por Contingencia y de Proyectos

Recientemente se escucha sobre el enfoque de Contingencia que parece estar más o menos de moda. Este fue señalado en 1975 por Olivert Williamson y se basa en asegurar que los factores situacionales son la clave para el diseño de la organización. Sin embargo, ¿qué tiene esto de novedoso?, la Tecnología y al ambiente externo a la organización han sido siempre reconocidos como

cruciales para construirla y/o reestructurarla.<sup>17</sup> Por su parte, la organización por proyectos que actúa sobre planes específicos, desde los últimos 20 años ha comenzado a influir en el pensamiento actual organizativo de los norteamericanos, sobre todo por su vanagloriada efectividad en las metas alcanzadas por la N.A.S.A. No obstante en nuestro país las ocasiones en que se ha tenido conocimiento de su aplicación no ha sido, al parecer, con buenos resultados, debido a las características que se deben reunir para su efectividad y que son:

- a.- Ser Temporal o de Duración Finita.  
(por los resultados que debe lograr)
- b.- Centrada en un fin específico sin rutinas de trabajo
- c.- Flexible y rotativa de personal
- d.- Toma Rápida de Decisiones

Al observar los puntos anteriores, sería acaso posible el adoptar la organización por proyectos en las organizaciones de la Administración Pública Mexicana?, veamos:

- a.- Temporal.

En nuestro país, existe la tendencia de hacer las organizaciones permanentes. Como ejemplo vemos en el sector educativo las dependencias para la alfabetización de comunidades indígenas, donde transcurren los años y no se logra una efectiva reducción en éstas tasas. Lo único temporal, suelen ser los fideicomisos que atienden por sexenios "políticas" muy propias de cada uno de ellos.

- b.- Centrada.

Es clara la existencia de objetivos ambiguos descritos en manuales tales como: hacer lo necesario, coadyuvar a los fines, ser eficientes; lo que refleja una falta de precisión en los propósitos buscados.

- c.- Flexible y de Estructura partida.

Es común el fenómeno de funcionarios que consideran su área como feudo; jamás admiten que sobra personal, y rara vez colaboran con otras aéreas. Peor aún son los casos de funcionarios cuyo número es cuantioso, que para llegar a un acuerdo es prácticamente imposible.

- d.- Toma Rápida de Decisiones.

Aquí sobran comentarios.

---

<sup>17</sup>.- Brown y MOberg. Teoría de la Organización y la Administración, p. 131.

## Centralización y Descentralización

Otros criterios a considerar en el diseño de la organización son los referentes a la Centralización y Descentralización. La pregunta es qué es mejor y qué no, o qué es bueno ó malo, sin embargo, en este campo prevalece la naturaleza y características de la organización y el grado de autonomía en que un subordinado, área o puesto tiene para actuar sin solicitar permiso antes de hacer algo, lo cual va en función del tipo de acciones que se desempeñen, ya que existen labores que deben contar con libertad de acción, mientras que otras necesitan vigilancia estrecha. Definir el grado de Centralización o Descentralización es un aspecto que debe considerarse con factores determinativos. En el libro de John Child, Organizaciones, se observa una lista de factores a considerar en la decisión de cual criterio tomar y estos son:

- a.- El objetivo de la empresa
- b.- La capacidad y experiencia de los directivos
- c.- La capacidad de los subordinados
- d.- Tamaño de la organización
- e.- Dispersión geográfica
- f.- Tecnología empleada
- g.- Tiempo e importancia para toma de decisiones
- h.- Motivación del personal
- i.- Sistemas de planeación e información usados
- j.- Coordinación
- k.- Factores externos, políticos, económicos y sociales.

Uno de los factores más importantes de los expuestos, es el de la capacidad de directivos y empleados. Si el objetivo es claro y la selección y capacitación es efectiva, la organización puede descansar en la posibilidad de descentralizar en mayor medida sus acciones, lo que implica la constante preparación de cuadros directivos sobre bases sólidas; sin embargo, si bien es cierto que los teóricos psico-sociales estiman importante que el hombre se sienta libre de actuar, también es verdad que existen empleados que prefieren la actitud cómoda de : "solo díganme que hago". En una unidad desconcentrada, el titular es el responsable de todas las acciones y posee un carácter autónomo, debiendo participar en las decisiones que involucran su ámbito y en la definición de los planes a seguir para sus secciones.

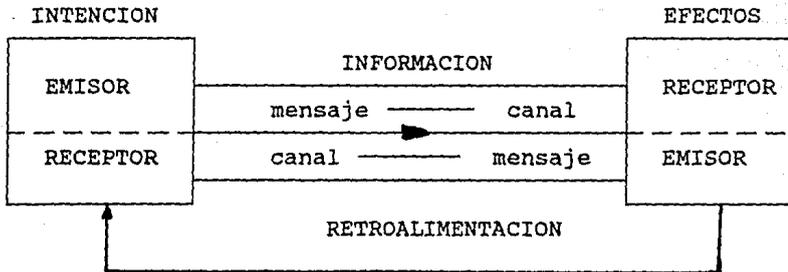
## CANALES DE COMUNICACION

Por comunicación se entiende el conjunto de datos, ideas, opiniones, actitudes (información) que se transmiten de un ser a otro ser, a través de diferentes medios (canales) a fin de establecer bases de entendimiento y acuerdos comunes. En el Proceso Organizativo, la definición clara de los medios de comunicación es la base para una eficiente operación, es por eso importante destacar sus aspectos básicos y sus barreras.

Los elementos y fuentes de la comunicación establecen que para que ésta exista, deben darse los siguientes componentes:<sup>18</sup>

- a.- EMISOR
- b.- RECEPTOR
- c.- MENSAJE
- d.- CANAL O MEDIO DE COMUNICACION

ESQUEMA DEL PROCESO DE COMUNICACION:



Es común que entre los elementos del proceso se den obstáculos en la comunicación, los cuales son necesarios salvar para ésta sea efectiva. Los obstáculos denominados "barreras" son de diferentes tipos y con el propósito de identificarlas se presentan en el siguiente listado:<sup>19</sup>

<sup>18</sup>.- Menéndez, Antonio. Comunicación Social y Desarrollo, p.29

<sup>19</sup>.- Duhalt Krauss, Miguel. Técnicas de Comunicación Administrativa, p. 33-48.

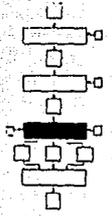
- a.- SEMÁNTICAS  
(significados de palabras diferentes)
- b.- FISICAS  
(transmisión electrónica, impresión defectuosa, etc)
- c.- FISIOLÓGICAS  
(problemas de oído, vista, etc..)
- d.- PSICOLÓGICAS  
(agrado o desagrado, valorar, prejuicios)
- e.- ADMINISTRATIVAS

Las Barreras Administrativas son las que aparecen en la organización debido a su propio funcionamiento, y estas pueden darse de la siguiente forma:

- a.- En la Comunicación Horizontal  
Debido a la competencia entre grupos.
- b.- En la Comunicación Ascendente  
El deseo de agradar y el temor al castigo y los problemas de rango.
- c.- En la Comunicación Descendente  
Los secretos del puesto, el deseo de quedar bien y restar o incrementar la importancia de las órdenes.
- d.- En Cualquier Dirección  
Tiempo y lugar y divisiones de la estructura.

Una medida para reducir el efecto de las barreras, es el ejercicio de la retroalimentación, es decir verificar la propia actuación por medio de :

- Observar
- Comprobar la recepción
- Buscar la comunicación personal
- Ser sensible
- Buscar la atención del receptor
- Ser oportuno al enviar el mensaje
- Usar símbolos sencillos
- Emplear canales múltiples.

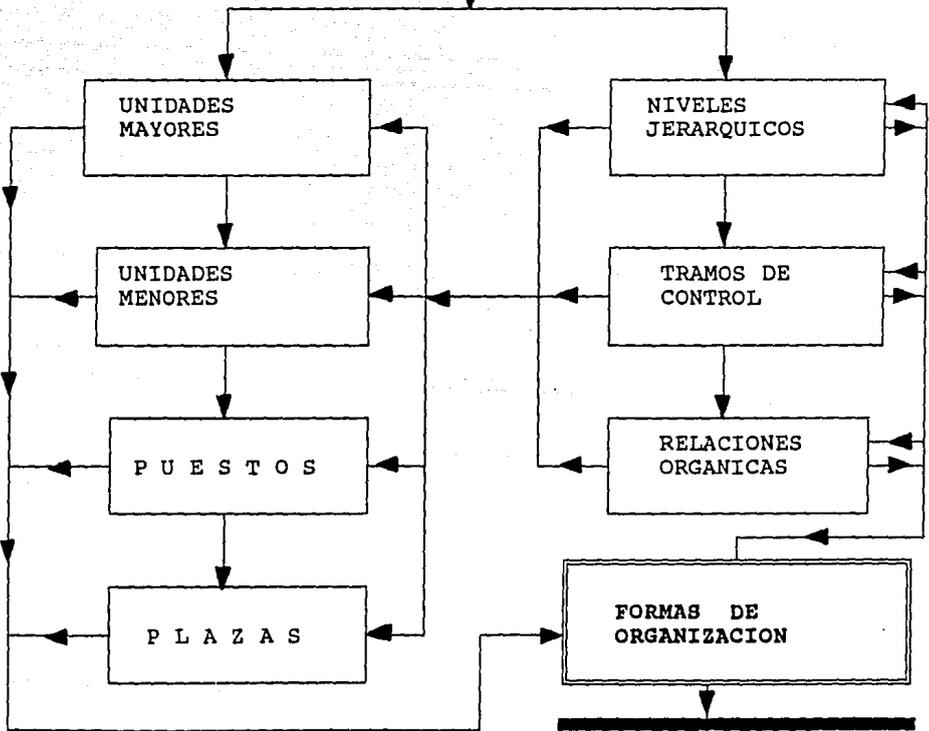


DISEÑO ESTRUCTURAL

DISEÑO ESTRUCTURAL

DEPARTAMENTACION

PRINCIPIOS DE ORGANIZACION



MANUALES ADMINISTRATIVOS

## RECURSOS FINANCIEROS

La situación de la Función Financiera depende de las dimensiones de la estructura orgánica que se haya diseñado, y su importancia crece en la medida en que la Institución busca el financiamiento a corto plazo, en la adquisición de activos fijos, en la obtención de fondos, en la distribución de las utilidades (o fondos públicos) y manejo de las pérdidas. Las acciones primarias que comprende la Función Financiera dentro del proceso organizativo son:

- a.- El Análisis de los Datos Financieros
- b.- La Determinación de Activos, consistente en determinar tanto la composición como el tipo de activos de la empresa y
- c.- La Determinación de la Estructura del Capital, consistente en precisar el pasivo y el capital.

La Función Financiera refleja tres secuencias generales que son:

- a.- Las fuentes del financiamiento
- b.- El empleo de los recursos
- c.- Las utilidades, pérdidas o beneficios alcanzados.

## FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Las Fuentes de financiamiento se dividen en tres grupos:<sup>1</sup>

- Fondos no exigibles.  
Compuestos básicamente por las aportaciones de los dueños (gobierno o accionistas)
- Fondos exigibles a largo plazo.  
Consistentes principalmente en préstamos a largo plazo.
- Fondos Exigibles a corto plazo.  
Formados tanto por préstamos a corto plazo como por el pasivo circulante

---

<sup>1</sup>.- Simons, León. El arte Básico de la Dirección Financiera, p.4-13.

## EMPLEO DE RECURSOS

Al igual que hay tres grupos de financiamiento, existen dos para el empleo de los recursos que son:

- Activo Inmovilizado
- Activo Circulante

La diferencia depende de la intención del dueño o directivo de la organización. Un activo circulante es dinero líquido o semilíquido o un activo que tratará de convertirse en dinero líquido lo antes posible. Un activo inmovilizado es aquel con el que no se pretende esto, el dinero semilíquido es dinero que se conserva temporalmente como un depósito bancario o un préstamo virtualmente amortizable a petición, o una carta de valores cotizables de gran liquidez.

## UTILIDAD, PERDIDA O BENEFICIOS ALCANZADOS

El estado de pérdidas y ganancias tiene por objeto determinar las utilidades o pérdidas obtenidas en el transcurso de un ejercicio, mostrando la forma en que dichas utilidades o pérdidas se desarrollaron. Esto es, se determinan los resultados netos en cierto periodo. Los rubros considerados son:

- Ventas o Servicios
- Devoluciones y/o rebajas
- Compras y gastos por Compras
- Inventarios
- Costos
- Gastos de Venta o Servicios
- Gastos de Administración.

## RECURSOS HUMANOS

Posterior al proceso de Diseño Estructural y de la obtención del vehículo a través del cual se alcanzarán los objetivos, continúa el proceso de personal o de integración de recursos humanos. Si bien esta fase corresponde a una disciplina independiente de la Administración en general, es importante para los fines de este trabajo mencionar el esquema básico que conforma el proceso.

(ver esquema 19)

### PLANEACION DE PERSONAL.

La Planeación de Personal consiste en fijar el curso de acción concreto a seguir, estableciendo los principios que habrán de orientar la secuencia de pasos y la determinación de tiempos y medios; de esta forma, la planeación de personal se ocupa de la futura colocación de las personas en la estructura planeada y evolutiva de la organización<sup>2</sup>. Con esto, puede afirmarse que la planeación de personal debe darse en forma posterior a la planeación de la organización, o el diseño estructural.

### ADMISION DE PERSONAL

Definidas las fases de diseño estructural y planeación, el paso siguiente es el de integrar a la estructura al personal, a través de un conjunto de acciones que correspondientes a la etapa denominada Admisión, donde las etapas sucesivas que la conforman son:

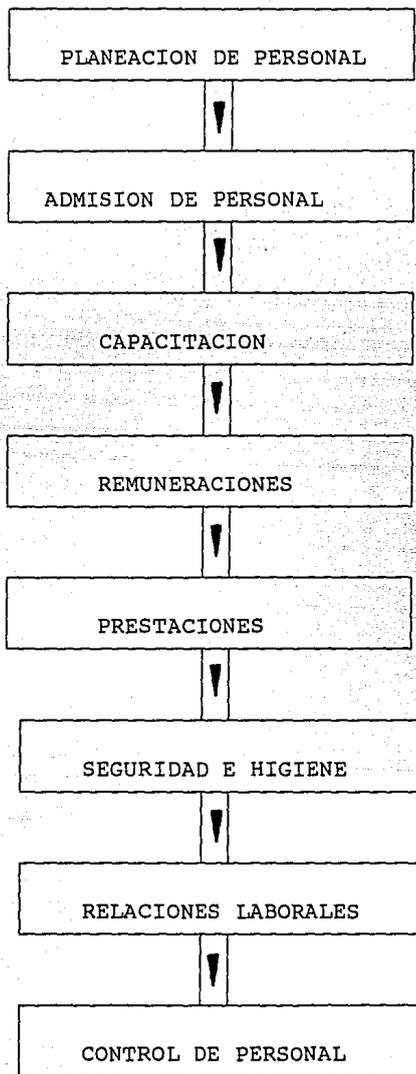
- a.- Requisición  
(Plaza nueva o reemplazo)
- b.- Reclutamiento  
(Fuentes internas y externas)
- c.- Selección  
(Exámenes y entrevistas)
- d.- Contratación  
(Individual o colectiva)
- e.- Inducción  
(Inicial y Permanente)
- f.- Promoción y Transferencia

---

<sup>2</sup>.- Mc Beath, Gordon. Op Ci., pp. 63-70.

ESQUEMA 19

FASES DEL PROCESO DE PERSONAL



## CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

La integración del personal no precisamente comprende la selección de individuos idóneos en su totalidad para los puestos, por lo que después de haber buscado al más apto o cercano a los requerimientos se incicia un proceso complementario encaminado a proporcionar conocimientos sobre aspectos físicos o de desarrollo de habilidades manuales en el manejo de equipo; ello consiste la Capacitación y el Adiestramiento y sus subetapas son:<sup>3</sup>

- a.- Detección de Necesidades de Capacitación  
(Manifiestas y Encubiertas)
- b.- Señalamiento de Objetivos  
(Del grupo, del instructor, del área)
- c.- Definición del Contenido Educativo  
(Edades, experiencias, antigüedad, etc)
- d.- Métodos de Capacitación  
(Discursos, seminarios, mesas, etc)
- e.- Medios de Capacitación  
(Pizarrones, proyectores, etc.)
- f.- Lugar y Disposición  
(Luz, ventilación, aulas, etc.)
- g.- Instructores  
(voz, preparación, etc..)
- h.- Evaluación  
(cambios en la calidad y la cantidad de trabajo)

## REMUNERACIONES

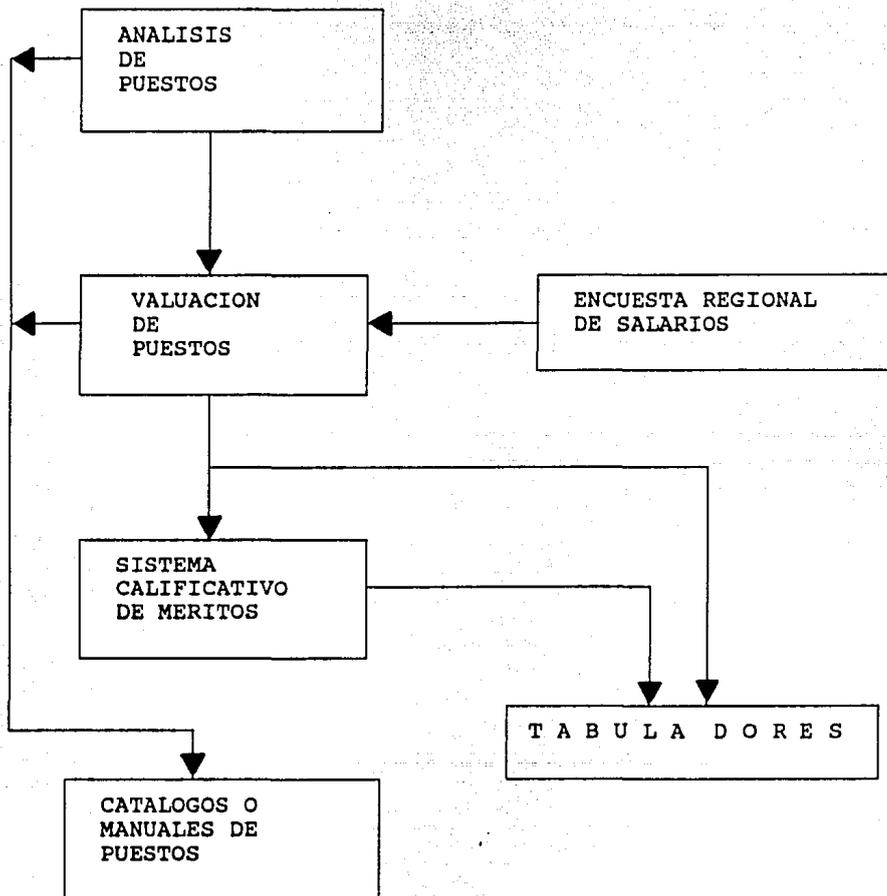
Otro aspecto importante que involucra la integración de personal es el referente a la determinación de los sueldos sobre la base de las actividades de los puestos, donde dicha determinación comprende a su vez un conjunto de técnicas relativas al diseño y fijación de tabuladores y sistemas evaluativos de la actuación del personal. Las técnicas de la etapa de Remuneraciones consisten en:<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>.- Siliceo , Alfonso. Capacitación y Desarrollo de Personal, pp. 33-92.

<sup>4</sup>.- Reyes Ponce, Agustín. Administración de Personal, Tomo II. pp. 39, 40, 165, y 166.

- a.- El Análisis de Puestos
- b.- La Valuación de Puestos
- c.- El Sistema Calificativo de Méritos



ESQUEMA 20

## PRESTACIONES

Entre las fases complementarias de personal adicionales a las antes descritas, se encuentran las de: Prestaciones, Seguridad e Higiene y la de Relaciones Laborales. Las Prestaciones son aportaciones adicionales al sueldo que una organización otorga al trabajador, incrementando el salario de esta forma; no es el sueldo, sino más bien complementos al mismo<sup>5</sup>. Estas pueden clasificarse en tres tipos:

- Dinero
- Especie o
- Servicios.

La Filosofía de las prestaciones consiste en estimular al trabajador a la productividad, para que éste se dedique completamente a su trabajo, evitándole distracciones motivados por la falta de recursos para pagar satisfactores tales como: renta, comida, paseos, etc.. que llega a cubrir con su sueldo y desahogarle así de dichas situaciones.

## SEGURIDAD E HIGIENE

La Seguridad e Higiene son el conjunto de acciones que desarrolla la organización, (comúnmente con acuerdo de los trabajadores), para hacer del lugar de trabajo un espacio seguro e higiénico. Para la realización de estas acciones, la fase sigue un programa de acción el cual se encuentra normado por un Reglamento diseñado y establecido para efecto<sup>6</sup>. Este reglamento contempla rubros tales como: locales usados, materiales, ventilación, agua, luz, aseo, vestuario o equipo para protección, etc.

---

<sup>5</sup>.- Reyes Ponce, Agustín. Op. Cit. Tomo I. p.185.

<sup>6</sup>.- Rodríguez y Gerard. Seguridad e Higiene, pp. 31-34.

## RELACIONES LABORALES

Las Relaciones Laborales, son el conjunto de normas y disposiciones que se establecen para regular las relaciones entre los trabajadores y los patrones, señalándose los derechos y obligaciones de cada uno de estos<sup>7</sup>. El marco normativo parte del artículo 123 constitucional y de su reglamentación en la Ley Federal del Trabajo, hasta llegar a las disposiciones, reglamentos y contratos especiales por cada dependencia.

Las Leyes básicas que regulan a las organizaciones públicas son:

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aerea
- Ley Orgánica de la Armada de México
- Reglamento del Servicio Exterior
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

## CONTROL DE PERSONAL

La última de las fases es la consistente en la ejecución operativa de las acciones antes descritas, llevando a cabo el papeleo administrativo del personal desde su entrada, los movimientos generados, e incluso el la salida de la organización. Los registros comprenden:

- Contratos
- Asistencia y puntualidad
- Promociones, transferencias y Sanciones
- Nóminas e impuestos
- Vacaciones e Incapacidades

---

<sup>7</sup>.- Arias Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos, p. 291.

## RECURSOS MATERIALES, TECNOLOGICOS Y SERVICIOS

El conjunto de acciones complementarias derivadas del diseño estructural, adicionales a las funciones de finanzas y de personal son las correspondientes a los recursos materiales, tecnológicos y de servicios generales. Así, la Administración de Recursos Materiales consiste en obtener oportunamente los bienes y servicios requeridos por las diversas áreas de la Institución, en condiciones óptimas de costo y calidad.<sup>8</sup>

Entre los recursos materiales que tradicionalmente se integran a una organización se encuentran:

- Inmuebles
- Mobiliario
- Equipo
- Vehículos
- Papelería y Formas

En lo que respecta a servicios, se pueden observar:

- Adquisiciones
- Suministros
- Almacenes
- Inventarios
- Fotocopiado
- Limpieza
- Comedores
- Archivo y Correspondencia

Y entre los servicios especializados:

- Servicio Médico
- Servicios Jurídicos

---

<sup>8</sup>.- Castelazo, José R. Apuntes Sobre la Teoría de la Administración Pública, p. 183.

Los recursos tecnológicos están referidos especialmente a la automatización de labores a través del uso o apoyo predominante de las computadoras. Los esquemas computacionales distinguen dos campos básicamente: el uso de un sistema de cómputo principal que opera con terminales conectadas a un gran cerebro, y por otra parte el empleo (cada vez de mayor difusión), de microcomputadores. Según la naturaleza, tamaño y características de la organización, ésta debe adoptar el campo que más convenga, por supuesto, al alcance de sus posibilidades; ya que la adquisición del mismo responde, o al menos así debería de ser, a las verdaderas necesidades de la empresa y no al capricho de un directivo o por la "moda" prevaleciente.

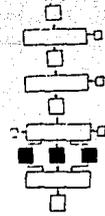
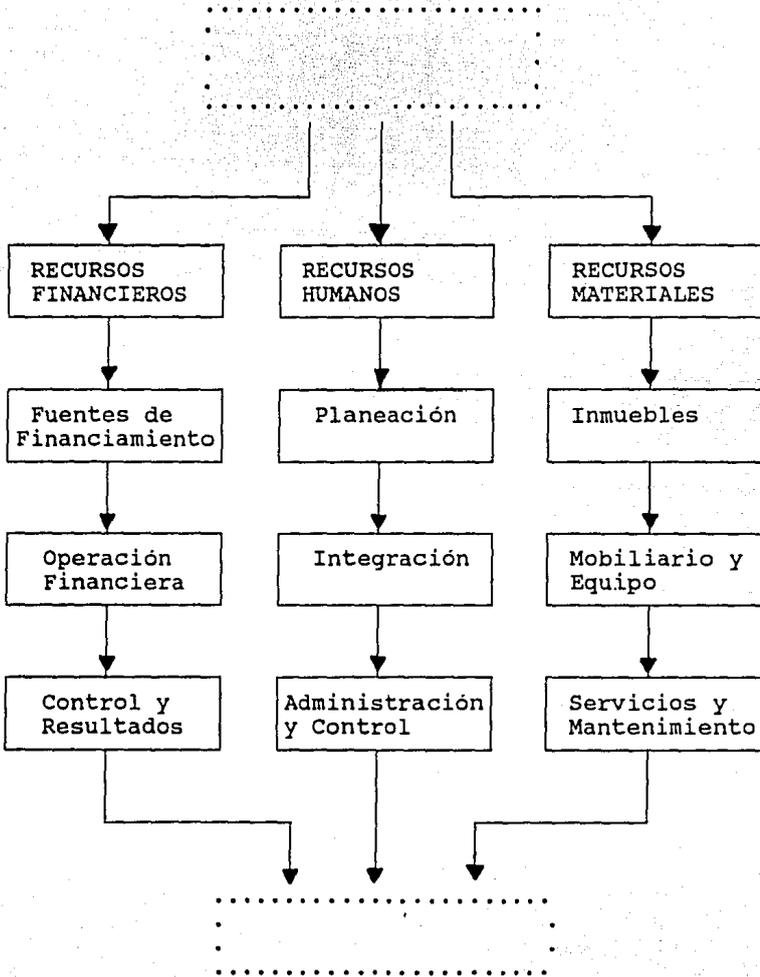
Adicional a los sistemas computacionales, las organizaciones pueden contar con otro tipo de sistemas para la eficaz comunicación que se establece entre sus integrantes, donde los avances tecnológicos han permitido que dichos sistemas incrementen la efectividad de la misma empresa. Entre estos están:

- Líneas Directas y Conmutadores de amplias capacidades de uso
- Télex, Telefax, Teléfonos Celulares
- Teléfonos en vehículos
- Interfonos
- radio vips
- radios inalámbricos
- etc.

La adquisición de los recursos materiales, tecnológicos y la contratación ó administración de los servicios en la organización debe corresponder técnicamente a la naturaleza de los fines institucionales y llevarse bajo un control estricto y racional.

ESQUEMA 21

R E C U R S O S



## OPERACION

Esta fase corresponde a la puesta en marcha de la organización concebida, diseñada y estructurada previamente. En esta etapa son dos los elementos que se presentan en el desarrollo de acciones concretas que dan vida a la organización: La Dirección y El Control

## DIRECCION

El director es quien capitanea la organización, estableciendo los lineamientos que conllevarán al logro de los fines; para lo cual, debe dar solución a los problemas que se le presentarán, indicando los "virajes de timón" necesarios para esquivar las dificultades, valiéndose de varios elementos que van desde su experiencia hasta la preparación o capacitación que adquiriera en su tarea de dirigir, además del uso de técnicas de liderazgo y estrategias motivacionales para conducir a los grupos bajo su mando a la obtención de los objetivos; en esto se llegan a mezclar aspectos tanto técnicos como filosóficos que garantizan el éxito organizacional, donde los últimos observan concepciones de liderazgo y motivacionales. Respecto al liderazgo a continuación se exponen algunos puntos.

### Liderazgo

Durante los últimos 30 años, diversos investigadores y estudiosos han analizado los estilos de liderazgo que se dan en la mayoría de los casos; sin embargo, la conclusión a la que se puede llegar es su efectividad depende del líder, lugar, tiempo y grupos a los que se dirija; pues estos no son buenos o malos en sí, sino dependerá de los aspectos descritos<sup>1</sup>. Al respecto, Douglas MacGregor postula una teoría consistente en indicar que un directivo tiende a ver a sus subordinados sobre dos vertientes. A una la llamó la Teoría "X" y a la otra la llamó la Teoría "Y". Es recomendable que el directivo se autoconozca para determinar la tendencia que adopta hacia sus subalternos, esto es una actitud X ó Y.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>.- Litterer, Joseph A. Análisis de las Organizaciones, pp. 155-165.

<sup>2</sup>.- Mc Gregor, Douglas. El Aspecto Humano de las Empresas, pp. 45, 50, 51, 57, 58, 62 y 63.

La Teoría "Y" implica una relación más dinámica entre los seres humanos que la teoría "X", más optimismo sobre sus posibilidades de crecimiento y desarrollo, más preocupación con la auto-dirección y la responsabilidad, utiliza los conocimientos que las ciencias sociales y las del comportamiento humano han ido acumulando. Para entender mejor lo aquí señalado, a continuación se describe una lista de supuestos y las conductas que generalmente se adoptan en relación a estas:

Teoría X:  
-----

La gente por lo regular es:	Por lo tanto hay que:
Floja	-motivarla
Dependiente	-Dirigirla
Irresponsable	-Supervisarla de cerca
Enemiga	-Desconfiar de ella, dar pelea.
Falta de imaginación	-Delinearle el trabajo
Falta de visión	-Planificarle el Trabajo

Teoría Y:  
-----

La gente por lo regular es:	Por lo tanto hay que:
Dinámica y con motivación propia	- Guiarla
Independiente	- Proveer mas oportunidad para dirección propia
Responsable	- Confiar en ella
Aliada	- Colaborar con ella
Creativa	- Crear condiciones que permitan la expresión de creatividad
Imaginativa con visión	- Planear con ella

En ambos casos, las suposiciones y premisas basadas en la Teoría "X" o en la "Y", influirán en gran medida la forma como se organiza y utiliza el potencial humano. Ahora bien, MacGregor a través de un examen permite a los directivos conocer su tendencia (X ó Y).

Si se acepta y sigue la Teoría "X", se establece como consecuencia lógica lo siguiente:

- a.- La comunicación y la acción planificada
- b.- La estrategia y la acción planificada, por el nivel alto
- c.- Las decisiones hechas al nivel alto, las órdenes de ejecución y la implantación de medidas sin explicación al nivel más bajo. Se dan órdenes e instrucciones desde arriba para ser ejecutadas por los trabajadores de los niveles bajos.
- d.- No hay comunicación hacia arriba, excepto los informes que se exigen.

La Teoría "Y" hace más significativa la interacción humana en el trabajo e implica la existencia de:

- a.- La comunicación multidireccional
- b.- Involucramiento y confianza puesta en la forma en que se fijan los objetivos y planes, en las decisiones que se hacen a distintos niveles.

En complemento a las aportaciones de MacGregor, se encuentra la teoría de White y Lippitt, que consideran la existencia de tres tipos de liderazgo:

- Democrático
- Autocrático y
- "Laissez faire".

El más conveniente parecería ser el Democrático por que trata de envolver a otros en actividades constructivas y creadoras; el Autocrático asume un control directo y restringe y coarta toda iniciativa individual, mientras que el "Laissez faire" deja de la mano y no da dirección pudiendo llegar a la anarquía. Así, el líder democrático se caracteriza por:

- Tratar de envolver en la actividad creadora
- Motivar y estimular
- Dar dirección según necesidades

- Planear conjuntamente
- Velar por la coordinación de actividades
- Promover normas
- Mediar conflictos
- Ser imparcial
- Ser un recurso y ejemplo
- Asumir el grado necesario de control
- Buscar la armonía, la confianza y la cordialidad

White y Lippitt desarrollaron su teoría observando la atmósfera o ambiente de trabajo que se genera con diferentes estilos de liderazgo, así como los efectos que éstos causan sobre la conducta de los miembros del grupo. Los estilos los describen así:

#### Autocrático:

- 1.- El líder determina toda norma o política
- 2.- La autoridad dicta de uno en uno, las técnicas y los pasos de la actividad, de modo que los pasos futuros fueran inciertos en gran medida.
- 3.- Por lo general el líder decide el trabajo por hacer y designa a la persona que debe realizarlo.
- 4.- El líder tiende a "personalizar" sus alabanzas o críticas al trabajo, permanece separado y no participa activamente con el grupo, excepto en las demostraciones.

#### Democrático:

- 1.- Toda norma o política es asunto de discusión y de decisión de grupo que el líder anima y asiste.
- 2.- Perspectiva de actividad ganada durante el periodo de discusión. Se esbozan los pasos generales hacia la meta de grupo, el líder sugiere dos o más procedimientos alternativos a escoger.
- 3.- Los miembros trabajan con quien desean, y se deja al grupo la división de tareas.
- 4.- Al alabar o criticar el objetivo, se basa en los hechos y trata de ser un miembro regular del grupo, sin realizar demasiado trabajo.

Laissez Faire:

- 1.- Libertad completa de decisión del grupo o individual con una mínima participación del líder.
- 2.- El líder proporciona los medios, aclara que proporcionará información cuando se le pide; fuera de esto, no participa en la realización del trabajo.
- 3.- El líder no participa en absoluto en la operación o realización del trabajo.
- 4.- Comentarios espontáneos poco frecuentes a las actividades de los miembros, a menos que se le pidiera, no intenta valorar o regular el curso de los acontecimientos.

Las anteriores conductas causan los siguientes efectos en los subordinados:

Autocrático:

- Acciones de dependencia hacia el líder
- Descontento crítico
- Agresión entre el grupo, las cosas y contra el líder
- Bromas sarcásticas
- Ambiente del grupo tenso.

Democrático:

- Acciones centradas en el grupo, su tarea o los miembros
- Críticas y discusiones enderezadas al mejoramiento de la tarea
- Gusto por la tarea que se emprenda
- Acercamiento y agrado con el líder y compañeros
- Ambiente del grupo sin tensión, sólo la debida a la tarea.

Laissez Faire:

- Surgimiento de otro líder o confusión
- Descontento con el líder que no dirige

- Ignorar las pocas sugerencias o comentarios del líder
- Poco interés en la tarea. Tendencia a desviar la atención en otros tópicos y bromas.
- Ambiente de poco interés en la tarea.

También a través de autoexámenes, es posible que el directivo detecte el tipo de liderazgo que suele ejercer.

Tanto en las aportaciones de MacGregor como en las de White y Lippitt, no puede etiquetarse de positivo el uso exclusivo de un liderazgo como sería, por ejemplo, el ser democrático con tendencia "y", ya que depende del tipo, madurez y características del grupo que se dirige, la conveniencia de emplear uno u otro estilo. Por ejemplo, el oficial en la milicia que en plena batalla dicta órdenes acerca de donde disparar, no puede ser democrático y sentarse a discutir con el grupo para tomar el acuerdo general, pues en lo que se toma dicho acuerdo, se pierde la batalla; o mucho menos puede ser Laissez Faire y dejar libre para actuar. La actitud a asumir dependerá de si el grupo está apto para actuar solo, o si requiere inicialmente una guía autocrática; lo importante es cambiar el giro o tipo de dirección que se este ejerciendo conforme a las circunstancias y madurez de los dirigidos, lo cual, el líder no debe perder de vista.

### Motivación

Un problema continuo e intrigante al que se enfrentan los directivos es el por qué algunos empleados se desempeñan mejor que otros. Distintas variables importantes e interesantes se han utilizado para explicar las diferencias de desempeño entre empleados<sup>3</sup>, por ejemplo, la capacidad, el instinto, recompensas intrínsecas y extrínsecas, niveles de aspiración y antecedentes personales, explican por qué algunos empleados se desempeñan bien y otros mal. Así, la motivación, resulta difícil definirla y aplicarla en las organizaciones. Pues desde cierto ángulo, la motivación tiene que ver con la dirección de la conducta cuando el empleado decide seguir un curso de acción, y en la persistencia de la conducta o por cuanto tiempo la persona sigue portandose de manera particular.

Otro punto de vista sugiere que el análisis de la motivación debería concentrarse en los factores que incitan y dirigen ciertas actividades y al individuo. También se destaca el aspecto de que las motivaciones se refieren a la dirección hacia una meta. Pero otra concepción afirma que la motivación es el como se inicia una

---

<sup>3</sup>.- Litterer, Joseph A. Op. Cit., pp. 125 y 126.

conducta, cómo se recibe energía, se sostiene, se dirige, se detienen y qué clase de reacción subjetiva está presente en el organismo mientras ocurre todo esto. Las conclusiones a que se llega con lo anterior serían:

- Se presentan interpretaciones ligeramente distintas y se insiste en factores diferentes.
- Se relaciona con la conducta y el desempeño
- Implica la dirección hacia un fin
- Presenta diferencias fisiológicas, psicológicas y ambientales entre los empleados individuales como factores importantes que deben tomarse en consideración.

La mayoría de los directivos deben reconocer que tienen que motivar a personas diversas y en muchos aspectos impredecibles; donde la diversidad es debida a distintos patrones conductuales que en cierto modo se relacionan con las necesidades y las metas, las cuales cambian con el tiempo, en parte debido a la maduración y a la satisfacción. La necesidad indica las deficiencias que experimenta un individuo en un punto particular del tiempo. La deficiencia puede ser fisiológica como la necesidad de alimentos; psicológica como la necesidad de amor propio; ó sociológica como la necesidad de interacción social. Estas son consideradas como excitadores o actividades de respuesta conductuales. La implicación es que, cuando se encuentran presentes deficiencias que producen necesidades, el individuo es más sensible a los esfuerzos motivacionales de los directivos.

La importancia de las metas en cualquier estudio de la motivación es evidente. El proceso motivacional, tal como es interpretado va variando hacia una meta. Los fines o resultados que busca alcanzar el empleado se conciben como fuerzas que atraen a la persona. El logro de los fines deseables puede generar una reducción importante de las eficiencias que causan necesidades. En los ámbitos organizacionales, los fines pueden ser positivos tales como felicitaciones, reconocimientos, ascensos, ó bien negativos como por ejemplo el no ser tomados en cuenta al otorgarse los ascensos o ser reprendido por mal desempeño. Las metas negativas carecen de atractivo para la mayoría de los empleados y por lo tanto, tratarán de evitarlas.

## EL CONTROL

La acción de control es la medición y la corrección del desempeño en las actividades de los subordinados para asegurarse de que todos los niveles de objetivos y los planes diseñados para alcanzarlos se están llevando a cabo, por ello es una actividad que distingue a todo directivo o supervisor<sup>4</sup>. Por tanto deben darse prerequisites importantes para diseñar o mantener un sistema de control, aunque en ocasiones algunas personas se concentran en las técnicas y los sistemas sin haberse asegurado de satisfacer los prerequisites. Es evidente que para poder utilizar una técnica o para poder diseñar un sistema, los controles deben basarse en planes y conforme más claros, completos e integrados estén, más efectivos serán.

Los controles son el reverso de la planeación, primero se planea, después los planes se convierten en los estándares que permiten medir las acciones deseadas. Esta verdad simple tiene diversos significados en la práctica, donde uno de ellos es el de que todas las técnicas importantes son, en primera instancia, técnicas de planeación. Otro aspecto es que resulta inútil intentar diseñar controles sin tomar en cuenta en consideración antes que nada los planes y la forma en que se elaboran; esto se ilustra mejor en el caso de los presupuestos.

Puesto que el propósito es medir actividades y emprender acciones para asegurar que se logran los planes, se debe saber también en qué parte de la organización recae la responsabilidad por las desviaciones de los planes y por la iniciación de acciones para corregirlas. El control de las actividades opera a través de personas, pero no es posible saber en donde se encuentra la responsabilidad por las desviaciones y las acciones requeridas si las responsabilidades de la organización no son claras y definidas, con lo que volvemos a la importancia de los objetivos. Es así el primer requisito, la existencia de una estructura de organización y al igual que en los planes, entre más clara, completa e integrada esté, más efectiva será la acción de control.

Las técnicas y los sistemas de control son iguales, en esencia, para diversos aspectos: efectivo, procesos de oficina, calidad de productos, etc. Asimismo, contempla en su ejecución una secuencia de tres etapas básicas consistentes en:

---

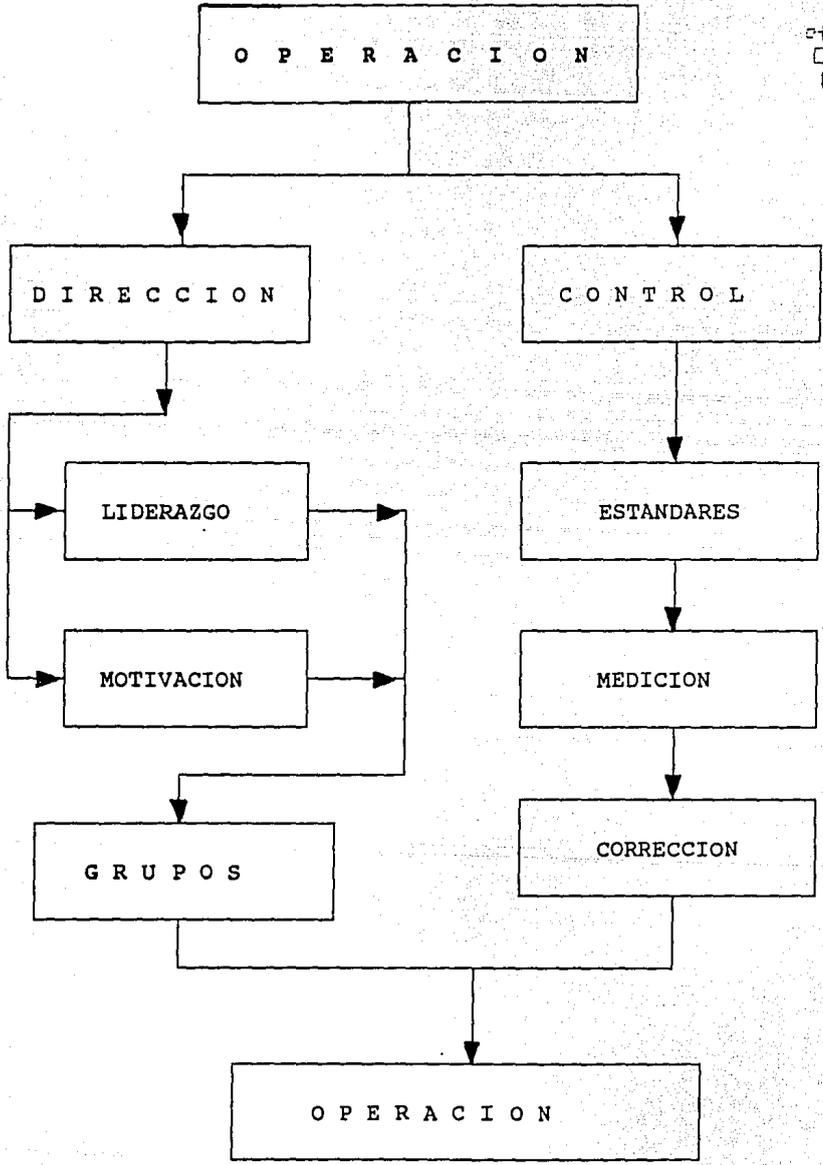
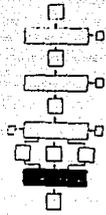
<sup>4</sup>.- Petit, Thomas A. Fundamentos de Coordinación Administrativa, p. 259.

- El establecimiento de estándares
- La medición del desempeño en comparación con los estándares establecidos
- La corrección de desviaciones respecto a estándares y planes.

Los estándares son criterios de desempeño y pueden ser de diversas clases entre los que se encuentran metas verificables ya sea en términos tanto cualitativos como cuantitativos. La evaluación se desarrolla con mayor facilidad cuando los estándares corresponden a aspectos cuantificables, la dificultad inicia al tratar de evaluar logros o avances sobre aspectos intangibles como la actividad de un alto directivo. Si los estándares se elaboran para reflejar la estructura de organización y si se mide el desempeño en éstos términos, se vuelve expedita la corrección de desviaciones puesto que, en estos casos, el directivo sabe con exactitud en dónde deben aplicarse las medidas correctivas con lo que el control finaliza en la corrección de las desviaciones.

OPERACION

ESQUEMA 22



**D. UBICACION TECNICA DE  
LA FUNCION ORGANIZACIONAL  
EN LA ESTRUCTURA  
ORGANICA DE UNA INSTITUCION**

## E. UBICACION ESTRUCTURAL DE LA FUNCION ORGANIZACIONAL

La realización de la función debe llevarse a cabo como parte de las acciones generales, de manera integral y complementaria, por todo directivo de una Institución. Sin embargo la realidad es que en el sector gubernamental, es raro encontrar un dirigente que por lo menos entienda su importancia y de efectuarla bajo bases técnicas. El fundamento de esta afirmación se comprueba al analizar las estructuras prevalecientes en las diversas organizaciones del sector gubernamental, las que si bien al final logran sus objetivos, cabría preguntarse a qué costo. Se argumenta que los dirigentes carecen de tiempo suficiente para atender las labores organizativas, (de tiempo o de capacidad?), por lo cual las delegan en subalternos; sin embargo, la historia de las antiguas organizaciones militares exitosas observaron que sus máximos líderes eran quienes definían, conjuntamente con su Staff, los planes y la organización de los ejércitos y las campañas a seguir, con lo que garantizaban el triunfo. Es aceptable y entendible que el directivo se apoye en un grupo Staff o incluso en la misma Línea, pero no es concebible que se desentienda de las fases sustanciales organizacionales, ya que es el líder el que debe definir el plan y someterlo a las sugerencias o mejoramientos de su personal de apoyo, pero no lo contrario.<sup>1</sup>

### LA FUNCION EN LINEA

Ubicar o desarrollar la función por áreas o puestos en línea, corresponde a acciones paralelas de gran importancia para quien atiende las actividades de la organización en forma directa, pues representa actuar de manera inmediata sobre los problemas con una clara identificación de las necesidades reales que existen, ya que esta involucrado con los fines sustantivos. La argumentación contraria a ubicar la función en este nivel, radica en señalar que el personal de Línea carece además del tiempo, también de los conocimientos para ello, sin embargo, previa capacitación, éste puede realizar actividades relativas a la Función Organizacional, pues su posición le permite ejecutar, sin los tropiezos, las mejoras requeridas; aspecto que es diferente radicalmente cuando los cambios se introducen de manera externa e indiferente a quienes afecta.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>.- Dale, Ernest. El Staff en la Empresa, p. 203.

<sup>2</sup>.- Dessler, Gary. Op. Cit. p.92.

Los autores en organización afirman que el personal de línea o directamente involucrado en los problemas, suele ser el que más aportaciones valiosas tiene para mejorar la estructura y los sistemas de trabajo.

#### LA FUNCION EN STAFF

El desarrollo de la función es comúnmente ubicada en este ámbito, donde su mayor ventaja es permitir a quienes la efectúan, el poseer una mayor especialización y conocimiento de la misma, teniendo posibilidad de investigar y adoptar nuevos enfoques y modernas aportaciones al campo. Sin embargo, su influencia llega a reducirse al consejo y a la esperanza de sólo ser "escuchada"; situación que declina aún más si se depende jerárquicamente de individuos carentes de interés en la función, la que además debe ser atendida por verdaderos especialistas cuando esta ubicada en este punto, y no por amigos o parientes o por aquel personal ubicado aquí por no habersele encontrado uno más adecuado.

El especialista a nivel Staff posee una mayor visión del conjunto organizacional que el ubicado en Línea, ya que no esta sumergido en los problemas directos que pueden entorpecer la imagen integral, pues le permite examinar de forma menos prejuiciosa.<sup>3</sup> Los problemas a que más comúnmente se enfrenta el especialista ubicado en Staff, son los de lograr la aceptación de las áreas en que interviene y que estas le permitan un acceso a la información necesaria para diagnosticar acertadamente. Estos problemas son salvados en la medida de la capacidad poseída y la experiencia para vencer la resistencia al cambio común en toda Institución.

#### LA UBICACION FUERA DE LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION

O atendida por empresas o firmas consultoras dedicadas a ello. Se estima positiva la participación de apoyos externos a la organización, ya que su enfoques carecen de vicios internos y poseen experiencia obtenida de otras instituciones, la que pueden aplicar a la organización atendida. Sin embargo su actuación debe efectuarse en forma coordinada con una área que internamente desarrolle la función (si esta existe), definiendo perfectamente las responsabilidades de cada una y conducida bajo la dirección imparcial y profesional de un Coordinador. Así, los resultados serán verdaderamente benéficos.

---

<sup>3</sup>.- Zerilli, Andrea. OP. Cit., pp. 242 y 243.

El peligro en que se incurre al contratar un consultor externo, radica en que éste puede no contar con la experiencia, capacidad y calidad que diga poseer, aún cuando sus cartas credenciales sean impresionantes, para lo cual es recomendable investigar su actuación en otras instituciones buscando conocer cuales fueron sus resultados. Es común observar que los "diagnósticos" presentados por algunos despachos en asesoría organizacional y administrativa, siguen un esquema o modelo común en todas las organizaciones en que participan, cambiando en el encabezado el nombre de la Institución en turno atendida, lo que se debe al uso de "frases cohetes" y "cuadros de diagnóstico" que sirven como "plantillas" o cartabones para diagnosticar. La actuación de un asesor externo debe ser valorada tangiblemente, cuyas aportaciones introduzcan mejoras reales a la organización que justifiquen los altos honorarios que por costumbre cobran. Es importante cuidar el prestigio de la Función Organizacional, tanto interna como externamente a la institución.

# **E. HERRAMIENTAS AUXILIARES PARA EL DISEÑO ORGANIZACIONAL**

## **D. HERRAMIENTAS Y TECNICAS PARA EL DISEÑO ORGANIZACIONAL**

El estudioso de la organización, cuenta con varias apoyos para efectuar el análisis que requiere para el diseño y estructuración de una Institución o de alguna de sus partes. Se les llamará "herramientas" sin entrar en discusión sobre su calidad o validez técnica o científica considerándolas tan sólo como medios de que se vale quien estudia una organización de la misma forma como lo hace un investigador de laboratorio al emplear diversos recursos para el logro de sus fines. Estas herramientas se derivan no solo de la propia teoría organizativa, sino que tienen aportaciones de disciplinas tales como la Administración de Personal, la Informática, la Ingeniería, las Matemáticas, etc. Entre las más usuales podemos mencionar:

- 1.- Los Organogramas
- 2.- Los Diagramas de Flujo
- 3.- Los Procedimientos
- 4.- El Análisis, Diseño y Control de Formas
- 5.- Los Manuales Administrativos
- 6.- El análisis y Simplificación de Procesos
- 7.- El Análisis y Distribución de Espacios
- 8.- La Red de Actividades y Gráficos de Gantt
- 9.- La Auditoría Organizacional y de Personal
- 10.-El Análisis de Puestos
- 11.-La Valuación de Puestos
- 12.-El Sistema Calificativo de Méritos
- 13.-El Desarrollo Organizacional
- 14.-La Aplicación de Paquetería de Microcomputación

Aún cuando existe una gran variedad de literatura con respecto a las anteriores herramientas, se estima conveniente hacer una breve descripción de cada una de ellas.

## ORGANOGRAMAS

Desde que Daniel C. MacCallum superintendente del ferrocarril de Erie en los años 50 dibujo como un árbol la estructura de la compañía (aunque se cree que existen desde mucho antes), los organogramas han sido empleados como una de las herramientas de gran ayuda para el que estudia una organización, ya que es una manera de "fotografiar" la empresa y analizar sus partes y aún en la actualidad tienen vigencia, pues indican la ubicación en un solo plano de las áreas, puestos y personas, las jerarquías, relaciones orgánicas y en fin el esquema general de la organización, todo en representaciones gráficas. Su diseño y empleo obedece a una clasificación consistente en:<sup>1</sup>

Por su Objeto:

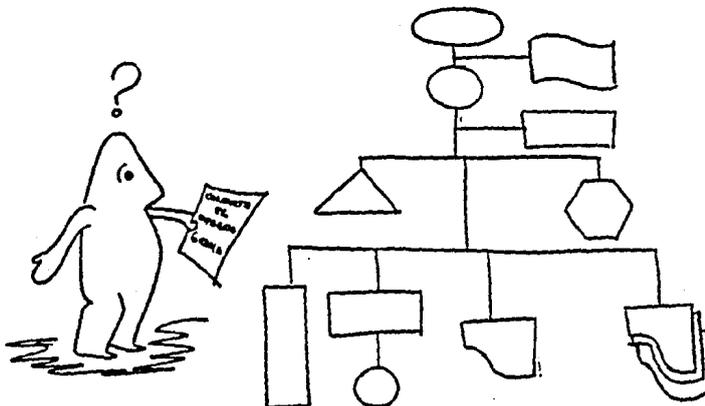
Estructurales, funcionales y de diversa índole

Por su Ambito:

Son Generales o Específicos, partiendo de su enfoque

Por su Presentación:

Verticales, horizontales, mixtos, circulares, radiales, escalares, etc.



ESQUEMA 23

Lo más importante en los Organogramas debe ser su claridad de diseño y uso

<sup>1</sup>.- ICAP. Elementos y Prácticas de O y M., p.40; C.G.E.A. Organogramas; Duhalt Krauss M. Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas, pp. 135-162.

## DIAGRAMAS DE FLUJO

Si bien los Organogramas representan la Estructura Orgánica en forma gráfica de un organización, los Diagramas de Flujo son la representación gráfica de un procedimiento (un hecho, situación, movimiento, etc), por medio de símbolos convencionales<sup>2</sup>. Permiten ver gráficamente la secuencia de operaciones que en la literatura puede no ser apreciada integralmente, resumiendo en planos esquemáticos la sucesión cronológica de actividades que auxilian a encontrar los cuellos de botella que entorpecen las acciones. Los símbolos empleados, tomados de la diagramación en cómputo y adaptados al uso de diagramas de procesos administrativos; varían de una organización a otra, sin embargo varios de los símbolos son generalmente aceptados bajo el mismo significado como es el caso de: documento, decisión, archivo, etc.. señalados por la A.S.M.E. (American Society Mechanical Ingenier).

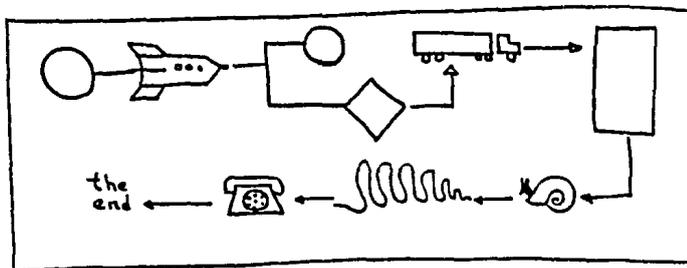
Los Diagramas de Flujo al igual que los organogramas pueden clasificarse de la siguiente forma:

Por su Ambito:

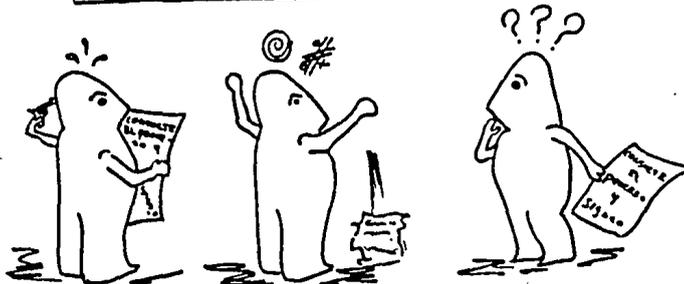
Generales o Especificos de uno o varios procesos

Por su Presentación:

Verticales, Horizontales, Mixtos, Panorámicos, Arquitectónicos, Combinados, Bloques, etc..



ESQUEMA 24



Debe evitarse la sofisticación en los diagramas de flujo

<sup>2</sup>.- Duhalt Krauss Miguel. Op. Cit., pp. 33-43.

## REDACCION DE PROCEDIMIENTOS

Los Diagramas de Flujo permiten ver esquemáticamente un proceso, pero sólo es un resumen de lo cual beben (con textos) complementarse con una descripción escrita del mismo que contenga el grado de detalle deseado.<sup>3</sup> La redacción de procedimientos puede entenderse como la descripción o expresión de manera escrita y en forma metódica y secuencial, del conjunto de operaciones ó pasos que sigue una o varias unidades administrativas en la realización de sus actividades. El documento que integra a un grupo de procedimientos los cuales son afines ya sea por las funciones o actividades involucradas, o bien por el sistema organizacional que comprendan, se llama Manual de Procedimientos. Por lo general se le llama instructivo si describe procedimientos específicos que se caracterizan por aludir al manejo de una máquina o el llenado de un formato.

Los procedimientos son la base "bíblica" de una organización ya que describen y norman su acción y establecen con claridad los lineamientos sobre los que la organización deberá moverse, facilitando con ello el alcance de los objetivos. Estos aún cuando pueden ser redactados de diversas formas, también pueden clasificarse de la siguiente manera:

## a.- Por su Ambito:

Generales y Específicos

## b.- Por su Fin:

Sintéticos o Analíticos

## c.- Por su Presentación:

Redacción Continua, En Bloques o Mixtos (texto con diagramas)

La Redacción de Procedimientos de igual manera puede ser complementada con símbolos para indicar la secuencia operativa, lo cual es de gran ayuda en el análisis de un proceso, pues presenta una combinación de texto y símbolos facilitando así el estudio de los pasos genéricos del mismo; estos símbolos son los que aceptados por la norma A.N.S.I. (American National Society Ingennier).

---

<sup>3</sup>.- C.G.E.A. Elaboración de Manuales de Procedimientos.



## ANALISIS DISEÑO Y CONTROL DE FORMAS

Una Forma es una pieza de papel impreso que contiene datos fijos y espacios en blanco para ser llenados con información variable, (una vez llenados los espacios la forma se convierte en documento) y son los vehículos a través de los cuales se trasmite la información en los procedimientos, de hecho, casi todos ellos se inician con una forma y terminan con otra, pues su uso simplifica en gran medida el desarrollo de los procedimientos, sin embargo la falta de análisis sobre su uso, contenido, diseño, control e impresión, puede provocar que la organización se enfrente a uno de los aspectos que más entorpecen la eficiencia operativa, además del elevado costo que representan. Para el diseño y control de formas, se recomienda considerar diversos aspectos tanto de tipo funcional como material, entre los cuales se encuentran:<sup>4</sup>

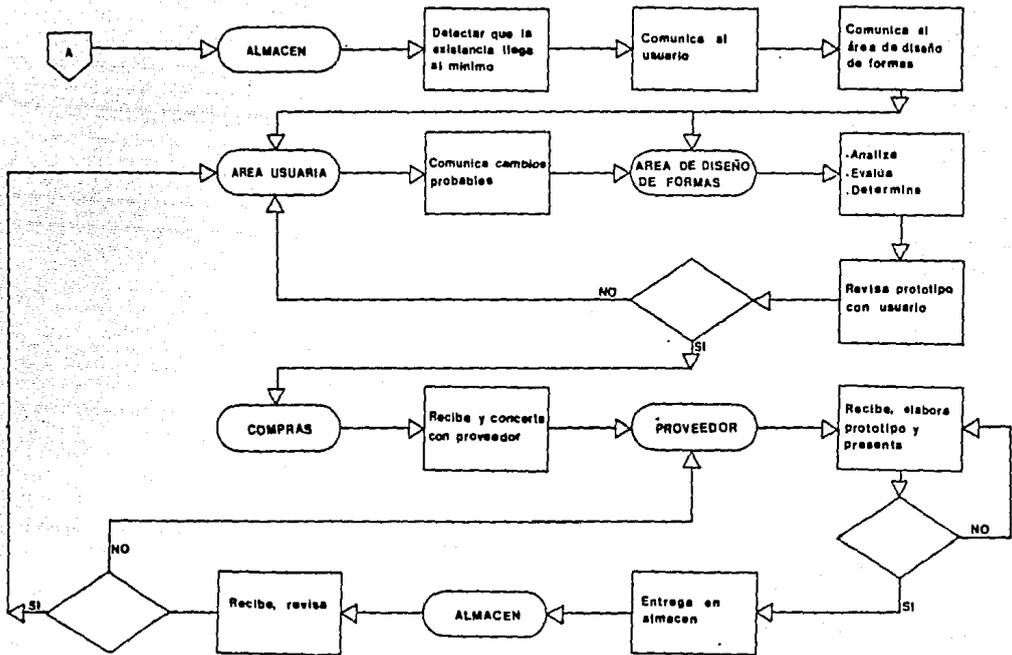
- a.- Dar un nombre a la forma y que éste posea claridad en cuanto al objeto.
- b.- Solamente empleo de las copias necesarias.
- c.- Considerar cual va a ser la forma de llenado (manual o mecánica).
- d.- Considerar solo la información requerida.
- e.- En lo posible, anexar instructivo de llenado.
- f.- Asignar un clave de control.
- g.- Controlar en forma estricta los sistemas de impresión como fotocopiadoras.
- h.- Estudiar y calcular volúmenes exactos.
- i.- Periódicamente revisar su vigencia y actualidad.
- j.- Determinar el uso, tintas, colores, papel, etc, a emplear y el tipo de impresión.

El diseño, impresión, suministro y control, siguen un proceso básico común en la mayoría de las instituciones, su ejemplo se muestra en el esquema siguiente.

---

<sup>4</sup>- C.G.E.A. Análisis, Diseño y Control de Formas.

## ESQUEMA 26

ESQUEMA BASICO PARA REDISEÑO, REIMPRESION  
Y SUMINISTRO DE FORMAS

## MANUALES ADMINISTRATIVOS

Los Manuales presentan información de la forma de organización, procesos, políticas, historia, etc... de una Institución en su totalidad o de alguna de sus partes, es así mismo la guía general de acción de una empresa y en ella se establece la esencia del ser de la misma<sup>5</sup>. Dichos documentos muestran las representaciones gráficas, los textos, las formas empleadas, etc.. de la vida diaria de la organización, y a pesar de ser una parte muy importante, pues es la base de la actuación coordinada de áreas y puestos, es difícil en nuestros días encontrar una dependencia gubernamental que cuente con un manual actualizado (o incluso que cuente con uno). Los Manuales se clasifica en:

Por su Contenido:

Organización, Procedimientos, Historia, Políticas, y de Contenido Múltiple.

Por Area Especifica:

Ventas, Finanzas, Personal, Producción, Almacén, etc..

Los manuales contribuyen además a:

- Precisar y presentar las funciones, procesos y estructuras
- Auxilio al área de personal en los procesos de reclutamiento, contratación, inducción y capacitación.
- Orientación al Personal de las diversas áreas de la empresa y su ubicación dentro de ella.
- Auxilio, en ocasiones, al público usuario de algún servicio.

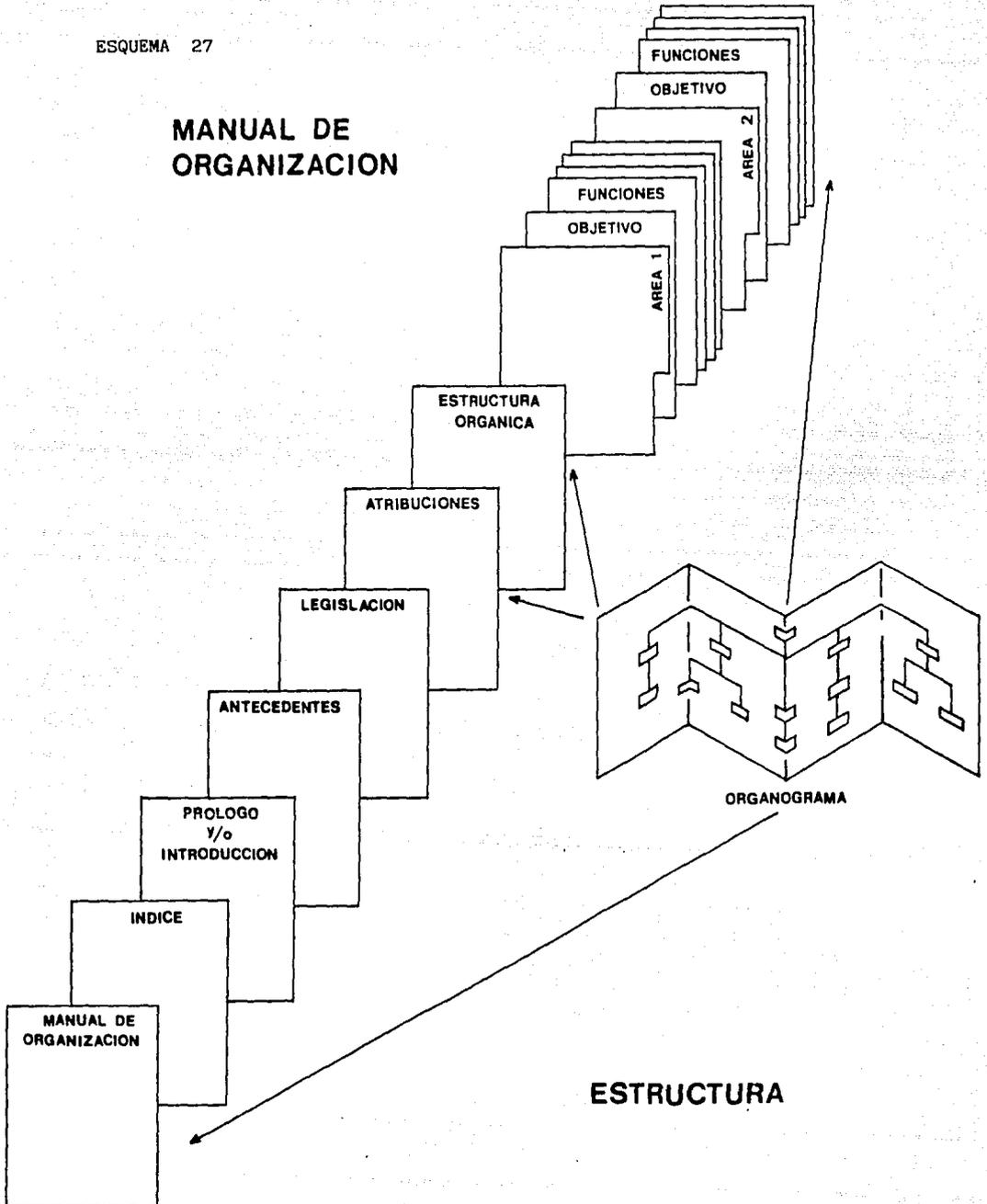
El contenido de los dos manuales básicos (organización y procedimientos), se ilustra en los esquemas 27, 28 y 29. El esquema No. 30, presenta un modelo de formato para la elaboración de un manual de manuales.

---

<sup>5</sup>.- C.G.E.A. Manuales Administrativos; Dale, Ernest. Op. Cit. p. 241.

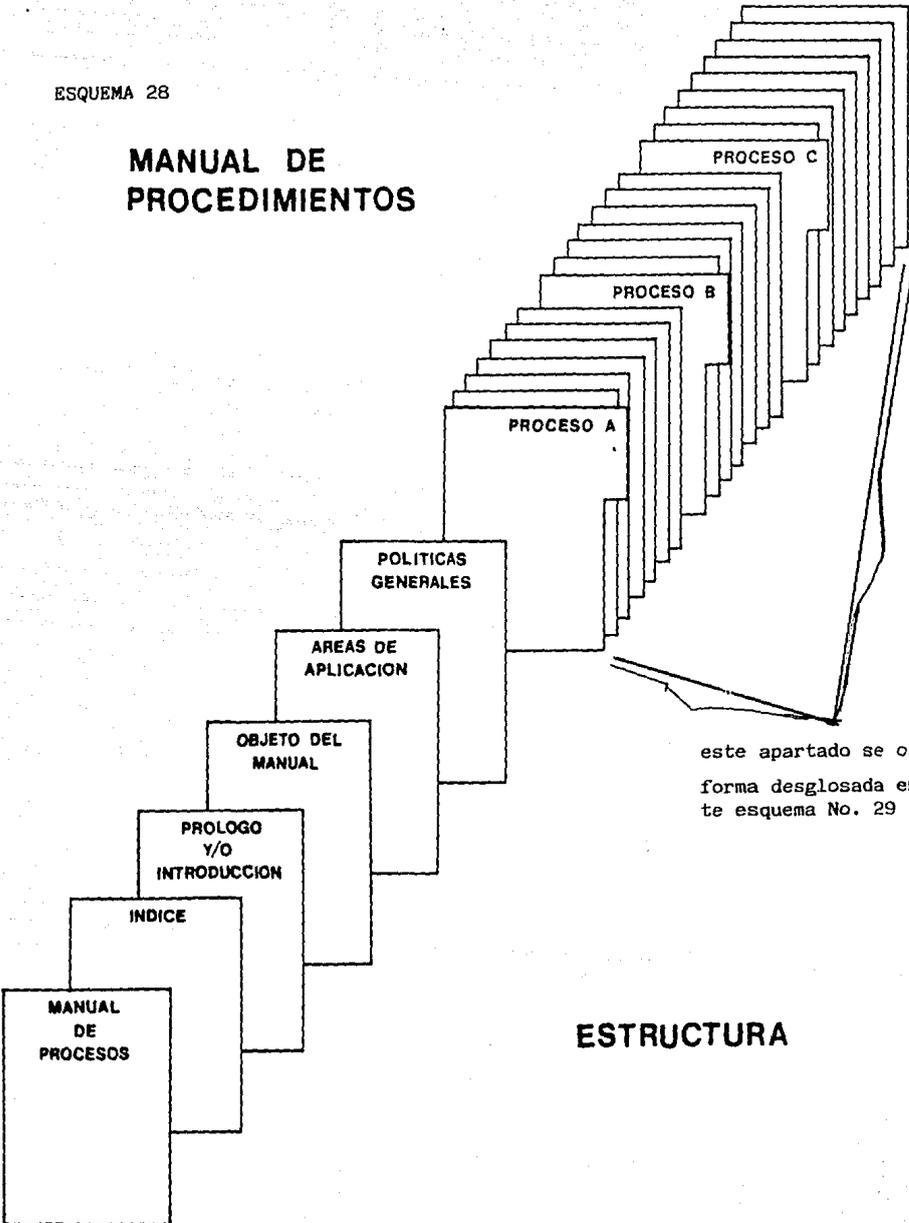
ESQUEMA 27

# MANUAL DE ORGANIZACION



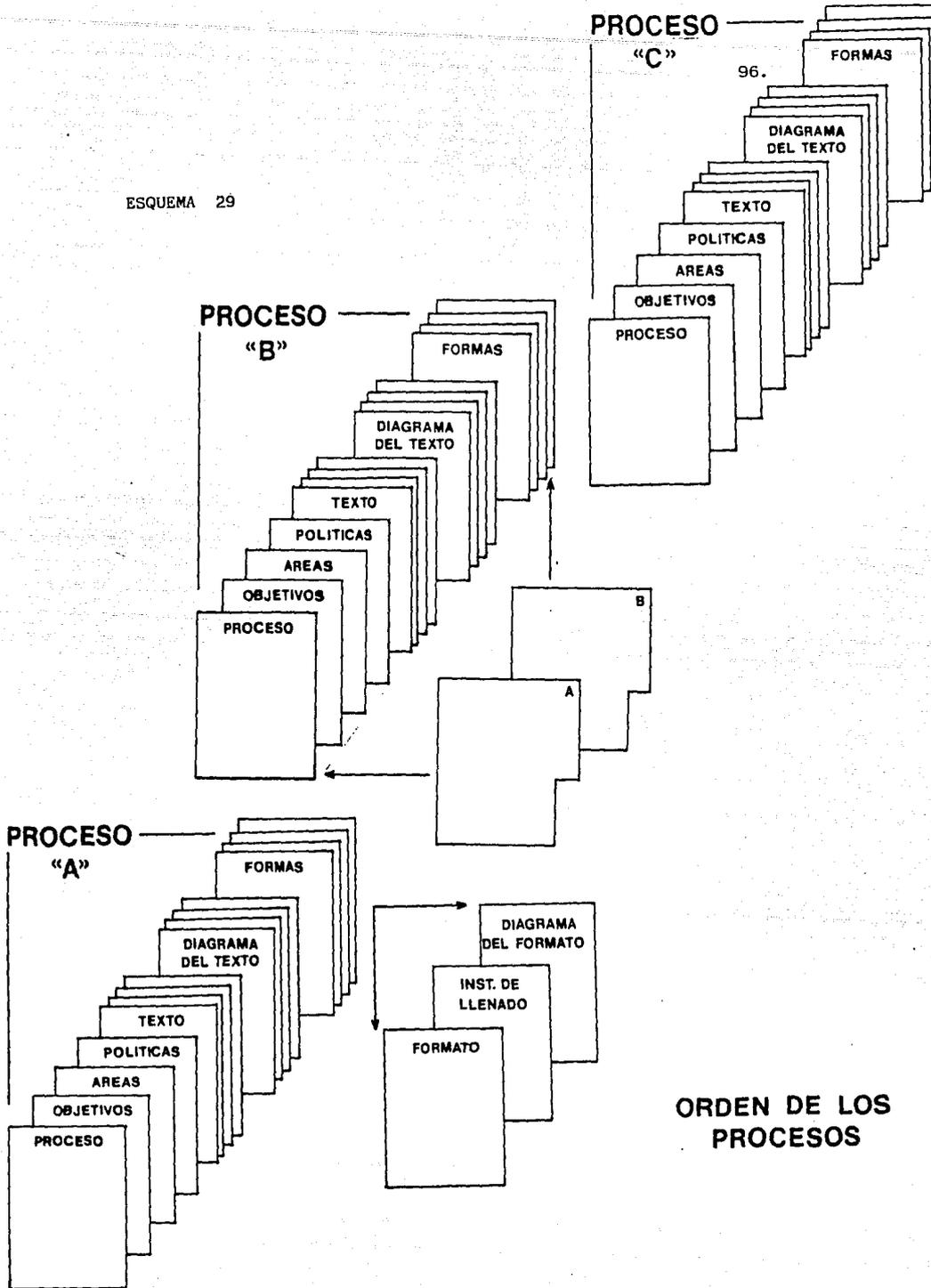
ESQUEMA 28

# MANUAL DE PROCEDIMIENTOS



este apartado se observa en forma desglosada en el siguiente esquema No. 29

## ESTRUCTURA



ORDEN DE LOS  
PROCESOS

## ESQUEMA 30

## EJEMPLO DE UN FORMATO PARA ELABORAR UN MANUAL DE MANUALES O CATALOGO DE ELLOS

<b>MANUALES ADMINISTRATIVOS</b>		
<b>IDENTIFICACION</b>		
nombre del manual:		
área de aplicación:		
elaborado por: (área y persona)	fecha de elaboración:	
clave del manual:	última actualización:	
	núm. de ejemplares:	
firmas de autorización:		

## ANALISIS Y DISTRIBUCION DE ESPACIOS

El concepto de Distribución de Espacios, alude a la forma de disponer físicamente de los puestos de trabajo y del mobiliario, equipo y otros enseres, así como de la ubicación de las instalaciones para el servicio del personal y sobre todo del público. Si bien la distribución de espacios corresponde a la labor de ingenieros y arquitectos, debe hacerse énfasis en la necesidad de realizar trabajos en combinación con ellos, ya que si éstos buscan la estética y la aplicación de normas ingenieriles, no suelen conocer el flujo y requerimientos específicos de la operación.<sup>6</sup> En consecuencia, el estudio de la organización que participa en un estudio de espacios, debe considerar los siguientes principios y requisitos:

- a.- Integración total de áreas afines
- b.- Buscar que se recorra la mínima distancia
- c.- Disponer de tal forma los espacios que se facilite la circulación
- d.- Las instalaciones deben ser flexibles en mayor medida y no hacerlas pensando en que jamás se darán cambios.
- e.- Buscar que preferentemente exista iluminación natural, o que esta, cuando es artificial, se instale y distribuya de una forma conveniente para la salud de los usuarios.
- f.- La Psicología recomienda el uso de determinados colores conforme a la naturaleza de las labores.
- g.- Emplear sistemas de ventilación que contribuyan al bienestar del empleado.
- h.- Evitar sonidos distractores.
- i.- Emplear el equipo adecuado en cuanto a características de las actividades y tamaño de espacios.

---

<sup>6</sup>.- C.G.E.A. Distribución de Espacios.

## LA SIMPLIFICACION DE PROCESOS

La simplificación de procesos implica la eliminación o modificación de las etapas de una actividad, la cual no cambia, pero el resultado del cambio hace que ella se realice o entienda con mayor facilidad, pues siempre dará como resultado el que las cosas se hagan de una manera diferente para simplificar el trabajo. Los factores relacionados con los seres humanos deben ser considerados cuando se ejecuta un mejoramiento de métodos, mediante la evaluación del trabajo y la introducción de cambios, para perfeccionarlo.<sup>7</sup> El seguimiento se debe realizar para asegurar que los cambios han mejorado la labor y que no causan problemas a otras áreas. Los resultados que debe arrojar la simplificación son:

- Más Claridad y Sencillez.
- Mejor entendimiento de la labor.
- Disminución de errores.
- Menor frustración.
- Operaciones modernizadas.
- Mejor ambiente laboral.
- Menores Costos.

El ciclo seguido por la simplificación implica:

- 1.- Análisis de la Actividad del puesto y de su proceso
- 2.- Identificación de cambios posibles o probables
- 3.- Determinación de prioridades
- 4.- Elaboración de la Estrategia a seguir
- 5.- Fechas de seguimiento
- 6.- Identificación de recursos necesarios
- 7.- Implantación

---

<sup>7</sup>.- González y Rueda P.T. Simplificación del Trabajo. pp. 31-34.

## RED DE ACTIVIDADES

La Red de Actividades es una herramienta de planeación, programación y control de un conjunto de actividades que conforman un proyecto, así como el tiempo y/o costo de realización que comprenden dichas actividades.

La Técnica del PERT (Program Evaluation Review Technique) y del camino crítico fueron desarrolladas en los años 57 y 58 de nuestro siglo en los Estados Unidos de Norteamérica. Inicialmente las técnicas contemplaban diferencias en su origen las cuales se han desvanecido con el tiempo hasta llegar a consolidar una sola, aceptándose actualmente como sinónimo una de otra<sup>8</sup>. En nuestros días es un instrumento que auxilia a quien pretende planear y controlar la ejecución de las actividades de un proyecto, ya que permite contemplarlas en su conjunto y determinar su secuencia lógica, desde el inicio y hasta el fin de ellas, con lo cual:

-Se resume en un sólo esquema la imagen general de todo el proyecto y a la vez de cada una de sus partes

-Se observa el cumplimiento de cada fase del proyecto

-Se determina el tiempo general de duración

-Se identifican aquellas actividades que deben ser cumplidas en el tiempo que se les estimó (críticas) y en ellas centrarse la atención, pues de estas depende el cumplimiento del tiempo señalado

-Se coordinan más eficientemente los recursos con que se cuenta

(ver esquema 31)

## ANÁLISIS Y VALUACION DE PUESTOS

Dentro del uso de herramientas propias de la Administración de Recursos Humanos, correspondiente a la fase de remuneraciones, aplicadas al campo organizacional, se encuentran las técnicas de análisis y de valuación de puestos, los cuales aún siendo diferentes se enlazan en secuencia, ya que primero se analizan los puestos y después se determina su valor en sueldo.<sup>9</sup> El primero es la descomposición con fines de estudio de una unidad de trabajo específica e impersonal, con el objeto de conocer las partes que la conforman y determinar sus características que serán la base para definir el perfil de los ocupantes. Abarca los siguientes 5 puntos:<sup>10</sup>

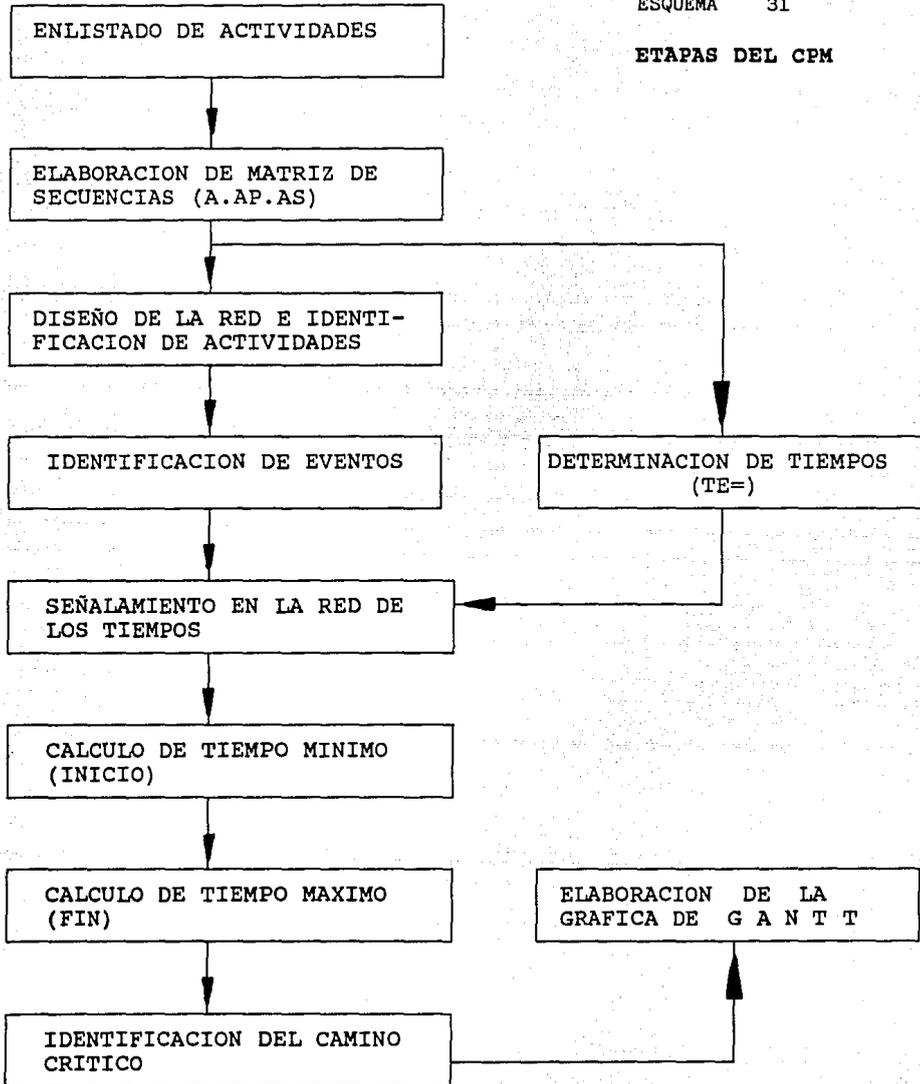
<sup>8</sup>.- Munier, Nolberto J. Pert-CPM, pp. 62-70.

<sup>9</sup>.- Reyes Ponce, Agustín. El Análisis de Puestos, pp. 13-17.

<sup>10</sup>.- Lanham, E. Valuación de Puestos, pp. 62-70.

ESQUEMA 31

## ETAPAS DEL CPM



## a.- Identificación del Puesto

nombre, clave, ubicación, jefe, subordinado(s), relaciones, sueldo, plazas, etc.

## b.- Objetivo

## c.- Actividades

Genéricas y Específicas

## d.- Requisitos

Conocimientos básicos, experiencia, criterio, habilidad, escolaridad, físicos, etc.

## e.- Responsabilidades

Bienes, trabajo de otros, dinero, valores diversos, discreción en manejo de información, etc..

Por otra parte y posterior al análisis e identificación, el paso siguiente consiste en dar valores; así la Valuación de Puestos implica la determinación del valor de un puesto en relación con los demás dentro de una organización, para lo cual la literatura en estos aspectos administrativos, presenta regularmente cuatro métodos que son:

## a.- Alineamiento

## b.- Gradación Previa

## c.- Comparación de Factores

## d.- Valuación por Puntos

Cada uno de los cuales varía siguiendo un orden de menor a mayor complejidad, sin embargo el comúnmente empleado es el de por Puntos, que se facilita con el apoyo computacional.

## CALIFICACION DE MERITOS

La Calificación de Méritos es otra técnica de la Administración de Personal posterior al Análisis y a la Valuación de Puestos, que se enfocan al puesto mientras que ésta se enfoca a la persona que lo ocupa. El empleado recibe un sueldo con base al análisis y a la valuación de su puesto, pero la calificación evalúa los méritos o la manera anímica con que tal empleado desempeña sus actividades. <sup>11</sup>Esta técnica, al igual que la valuación comprende cuatro métodos que son:

---

<sup>11</sup>.- Grados, Beutelspacher y Castro. Calificación de Méritos, pp. 15-18.

- a.- Alineamiento
- b.- Comparación de empleados
- c.- Escalas
- d.- Factores

#### EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

El Desarrollo Organizacional es un proceso en donde los individuos y los grupos interdependientes aprenden de su propia experiencia para cambiar las condiciones que afectan su productividad y desarrollo<sup>12</sup>. Es así mismo, un proceso permanente y sistematizado en el cual se cambian las actitudes y estructuras de los valores y de la filosofía de cada una de las gentes, mediante un programa de cambio planeado que incluye toda la organización y se relaciona con los objetivos de la misma, orientándose a la acción. El Desarrollo Organizacional aparece por la necesidad de:

- Modificar la estrategia administrativa, cuando no es apta ya a los fines por los que se creó.
- Cambiar normas culturales
- Redefinir estructuras y papeles
- Mejorar la colaboración entre los grupos
- Abrir sistemas de comunicación
- Buscar una mejor planeación
- Efectuar cambios en la motivación del personal
- Adaptarse al medio ambiente

Lo anterior con el fin de:

- Desarrollar un sistema capaz de adaptarse a las metas buscadas
- Lograr una mayor cooperación
- Crear condiciones en las cuales el conflicto salga a la luz y pueda ser manejado
- Desarrollar la habilidad de planear sistemáticamente a todos los niveles

---

<sup>12</sup>.- Raia y Margulies. Desarrollo Organizacional, pp. 13-18.

El Desarrollo Organizacional implica la ejecución de fases que van desde la "contratación" hasta el diagnóstico, aplicación y evaluación. Las actividades que involucra comprenden una gran variedad de criterios y estrategias basadas en la formación y confrontación de grupos interdisciplinarios, los que deben ser dirigidos eminentemente por profesionales en el conocimiento de la conducta humana psico-social durante el proceso.

#### AUDITORIA ORGANIZACIONAL Y DE RECURSOS HUMANOS

La Auditoría Organizacional es el examen de una organización con el propósito de descubrir en ella los problemas y/o errores que desvían de los fines perseguidos, mientras que la Auditoría de Personal busca descubrir, si existen irregularidades con respecto a la forma de llevar a cabo la administración del Personal; ambas contribuyen a la Función Organizacional. Las fases metodológicas de la Auditoría en General comprende los siguientes pasos:<sup>13</sup>

- a.- Planeación de la Auditoría
- b.- Investigación y análisis
- c.- Diagnóstico
- d.- Informes
- e.- Recomendaciones

El fin último de la Auditoría es indicar las mejoras posibles.

#### PROGRAMAS MICROCOMPUTACIONALES

Recientemente en México, ha comenzado a expandirse en diversas organizaciones públicas el empleo de las microcomputadoras personales con diversos programas o "paquetes", que auxilian al desarrollo de la Función Organizacional. Estas van desde procesadores de palabras hasta graficadores de diversa índole, las cuales están incrementándose en el mercado muy rápidamente.

Los paquetes más comunes a la fecha del presente documento y su aplicabilidad a diversos aspectos de la Función Organizacional y de las Herramientas de análisis, se presentan a continuación, cabe destacar que varios de los programas contemplan dos o más aplicaciones:

---

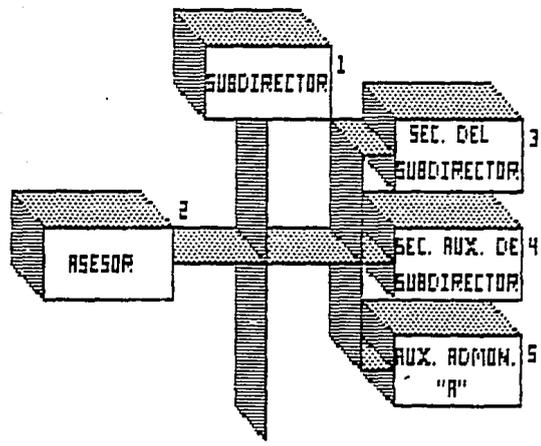
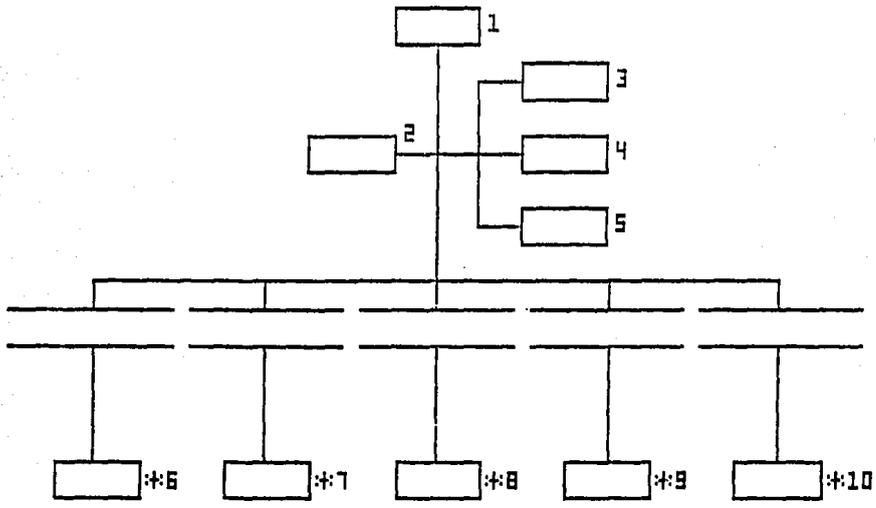
<sup>13</sup>.- Leonard, William P. Auditoría Administrativa, pp. 102-113.

## ESQUEMA 32

PAQUETE	APLICACION
Procesadores de palabra: Word Star, Word Perfect, etc	Manuales de Organización y Redacción de Procedimientos
Flow Chart	Diagramas de Flujo y Esquemas diversos
Orgs	Organogramas
Harvard Grafics Ventura Story Board	Diseño de Formas Distribución de Espacios.
Time Line	Red de Actividades
Lotus Sinphony	Valuación de puestos
De Basse	Análisis de puestos

ESQUEMA 33

EJEMPLO DE DOS ORGANOGRAMAS DISEÑADOS E IMPRESOS A TRAVES DE UNA MICROCOMPUTADORA Y SU IMPRESORA "ESCLAVA"



(LA CALIDAD DE LOS DIBUJOS DEPENDE DEL TIPO DE IMPRESORA USADA)

## **CAPITULO II.**

# **LAS ORGANIZACIONES DEL PODER EJECUTIVO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

## **A. ESTRUCTURA JURIDICA POLITICA**

## A. ESTRUCTURA JURIDICA-POLITICA

### EL ESTADO

El empleo de la palabra Estado se origina con Nicolás Maquiavelo, y aún cuando su significado es multívoco, cuando nos referimos a él en el ámbito de la Ciencia Política, se entiende como la designación de toda unidad políticamente organizada, que más concretamente se empleó para designar la forma de organización política que surgió en el occidente europeo, después del Renacimiento. La Ciencia Política lo determina como el producto evolutivo de las diversas formas de organización adoptadas por las sociedades después de fincar relaciones más allá del simple parentesco, esto es, el lazo familiar da lugar al social, para devenir en un aspecto político, producto también de la aparición de clases sociales, por la diferenciación estructural y funcional creada con la división del trabajo, así como por las situaciones de guerra. Tal división da lugar a las relaciones de poder en una sociedad, entendidas como la capacidad para asegurar e influir la aceptación y predominio de metas y valores que conforman la ideología del grupo dominante.

La lucha por alcanzar, ejercer y conservar el poder es el objeto de estudio de la Ciencia Política, pues en la actualidad toda conducta que tiene como fin el poder se denomina política, que es no solo la voluntad capaz de dominar a otros, sino también una forma de pensar que expresa ideologías. Las relaciones de poder crean desigualdad entre los hombres pues unos ven su libertad disminuida y otros la aumentan al convertirse en representantes de la sociedad, gracias a la fuerza que asimilan del sistema de valores que predominan. Cuando la relación se esquematiza en un modelo o cartabón al cual debe sujetarse la interacción humana, es cuando se da lugar a las instituciones de tipo política. (Estado, Constitución, Gobierno, Administración Pública, etc.). Al Estado se le ha enfocado desde varios puntos, tanto sociales como jurídicos; sin embargo, todos los conceptos presentan las siguientes características comunes:<sup>1</sup>

- Se trata de una forma de ordenación adoptada por los hombres
- Se presenta una estructura de dominio, soberanía y coerción
- Se basa en normas predefinidas de carácter jurídicas y administrativas

---

<sup>1</sup>.- Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración, p. 112.

- Se presenta en una delimitada posición geográfica.

La definición de Jellinek, refleja la idea de lo que se entiende más comúnmente por Estado en nuestros días, como aquel que esta conformado por Territorio, Pueblo y Gobierno, con base en lo cual, los Estados se clasifican de la siguiente forma:

Por su POBLACION, estos pueden ser:

- Nacionales
- Multinacionales

Por su TERRITORIO, estos pueden ser:

- Centrales
- Federales

Por su GOBIERNO, estos pueden ser:

- Monarquías  
(Absoluta o Constitucional)
- Repúblicas  
(Presidencial o Parlamentaria)
- Dictaduras  
(Oligarquica o Despótica)

Si el Estado se basa en Leyes Fundamentales producto de la obra de representantes elegidos por los ciudadanos, se define como Estado DEMOCRATICO; si por lo contrario, las leyes son producto de un solo individuo o de un grupo que no consultó a la ciudadanía, este es Estado TOTALITARIO. Ahora bien, considerando la división de poderes, el Estado realiza tres funciones que son: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

La concepción del Estado como ente que se coloca por encima de la sociedad y la explicación de su existencia, ha sido señalada por autores críticos y no sólo explicativos de su conformación, como el producto de la necesidad de refrenar los antagonismos de clase en dicha sociedad, y que por nacer en tal antagonismo, se constituye en un ente mediador, pero favorecedor de la clase poderosa con la cual establece alianzas, para con ello convertirse así en el instrumento de que se vale la clase poderosa para imponer sus intereses y establecer las reglas del juego en la misma sociedad. Sin embargo tal clase dominante es incapaz de gobernar por lo que deja el lugar al Estado para ello.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>.- Uvalle, Ricardo. La Formación de la Administración Pública Capitalista, p.32.

## EL ESTADO MEXICANO

El Estado Mexicano nace como simple gendarme de la sociedad, atendiendo los funciones básicas; posteriormente tiende a intervenir en la economía adquiriendo autonomía que lo define como un Estado Bonapartista, el cual, según Omar Guerrero es aquel que ha alcanzado afianzamiento frente a la sociedad.<sup>3</sup> El Estado Mexicano posterior a la Revolución, se ha caracterizado por ser Bonapartista y Presidencialista, ya que el presidencialismo se concibe como la consolidación de Ejecutivo frente al Legislativo y al Judicial, donde existe una relación de correspondencia entre el desarrollo y la satisfacción de los intereses económicos y políticos de la burguesía, con el fortalecimiento de la Administración Pública (el Gobierno en acción), destacando la presencia del Estado en la vida económica, el cual comienza a intervenir en forma tímida desde 1843, y 10 años después se atribuye decididamente la función económica ya no solo de vigilancia sino participación. Para 1917, la Ley de Secretarías establece y respalda jurídicamente la intervención estatal, la cual llegó a su cima durante el gobierno del presidente Cárdenas. Por ello, podemos concluir que el Estado Mexicano es Multinacional, Federal, Presidencialista e interventor en la economía.

"Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República, representativa, Democrática y Federal"<sup>4</sup>

La base de la estructura jurídico-política de nuestro país, se encuentra enmarcada en la Constitución, recogiendo las aspiraciones del pueblo, claro está, sobre la base de dominación ya expuesta, y reflejando las normas jurídicas que organizan al Gobierno, las que responden a los ideales de la sociedad mexicana, (al menos de los grupos preponderantes).

"La Constitución mexicana reúne las normas jurídicas y sociales que responden a los nuevos ideales de las mayorías triunfantes. La Revolución mexicana fue antifeudal y nacionalista. Así fue creada la mano de obra libre que el futuro capitalismo necesitaba"<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>.- Guerrero, Omar. El Estado y su Administración, pp. 7-18.

<sup>4</sup>.- Constitución Política Mexicana, art. 40.

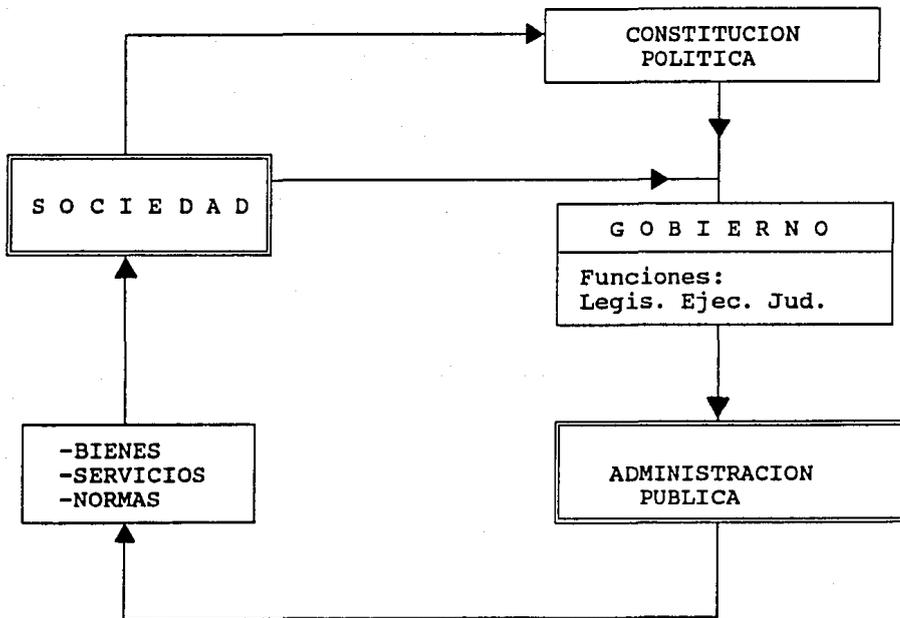
<sup>5</sup>.-

## EL GOBIERNO

Un concepto asociado a la noción de Estado, pero referido al conjunto específico de personas que ejercen el poder político o de la determinación en la orientación de la sociedad, es el del Gobierno, que representa en forma amplia las fases legislativa, ejecutiva y judicial, sin embargo, en un concepto específico, se refiere exclusivamente al Poder Ejecutivo<sup>6</sup>. Si bien el gobierno suele entenderse como la parte organizada del Estado, este último manifiesta su acción a través de diversos órganos que dirigen y controlan los asuntos políticos y administrativos del propio Estado, el cual puede asumir cualquiera de las formas de gobierno antes descritas (Monarquía, República ó Dictadura). El Gobierno pues constituye el poder supremo dentro de la sociedad; su principal responsabilidad es mantener el orden y la seguridad social, pero su característica en México, es la de intervenir en el desarrollo económico de la Nación.

## PROCESO GUBERNAMENTAL DE ATENCION DE DEMANDAS

ESQUEMA 34



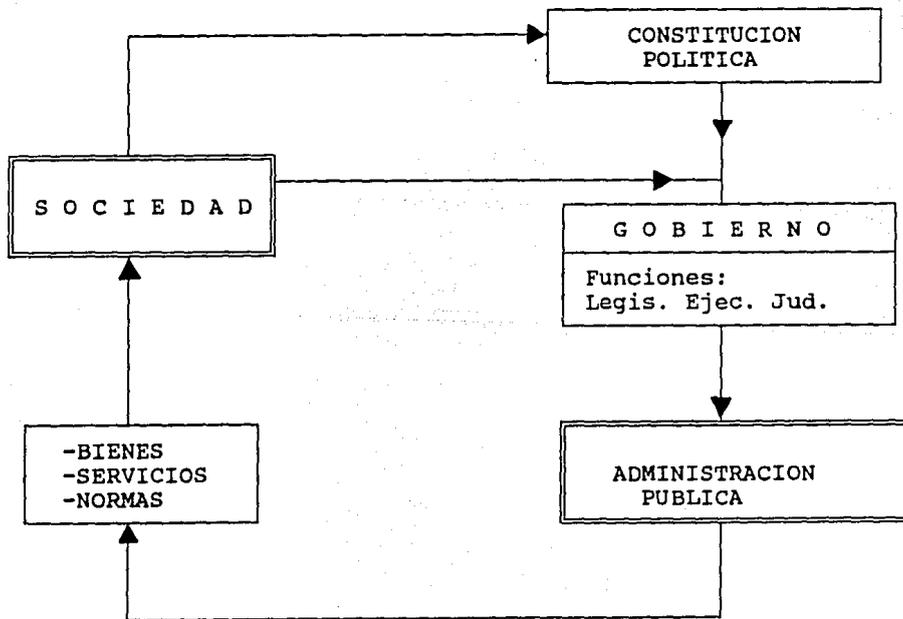
<sup>6</sup>. - Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit., p.

## EL GOBIERNO

Un concepto asociado a la noción de Estado, pero referido al conjunto específico de personas que ejercen el poder político o de la determinación en la orientación de la sociedad, es el del Gobierno, que representa en forma amplia las fases legislativa, ejecutiva y judicial, sin embargo, en un concepto específico, se refiere exclusivamente al Poder Ejecutivo<sup>6</sup>. Si bien el gobierno suele entenderse como la parte organizada del Estado, este último manifiesta su acción a través de diversos órganos que dirigen y controlan los asuntos políticos y administrativos del propio Estado, el cual puede asumir cualquiera de las formas de gobierno antes descritas (Monarquía, República ó Dictadura). El Gobierno pues constituye el poder supremo dentro de la sociedad; su principal responsabilidad es mantener el orden y la seguridad social, pero su característica en México, es la de intervenir en el desarrollo económico de la Nación.

## PROCESO GUBERNAMENTAL DE ATENCION DE DEMANDAS

ESQUEMA 34



<sup>6</sup>.- Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit., p.

## LA ADMINISTRACION PUBLICA

La acción del Estado en sus relaciones con la sociedad se dan a través del Gobierno, el cual ejecuta sus actividades por medio de la Administración Pública, es la rama del Gobierno por medio de la cual se logran los fines del Estado, siendo además el instrumento más significativo del Ejecutivo Federal.<sup>7</sup>

"La Administración Pública si tiene objeto de estudio y este se define en la etapa del modo de producción capitalista y se localiza en el poder ejecutivo"<sup>8</sup>

De acuerdo con Ricardo Uvalle, la identidad del objeto proviene de cuatro condiciones históricas:

- El divorcio del Estado y la Sociedad
- La necesidad de mediación entre el Estado y la Sociedad
- La forma doble de mediación: clases sociales y la Administración Pública y de ésta con el Estado
- La organización bipolar de la mediación, las clases sociales en el Legislativo y la Administración Pública en el Ejecutivo

Es pues la Administración Pública el conjunto de acciones que se encaminan a cumplir con las tareas y objetivos del Estado, por el conducto de un conjunto de órganos que integran la estructura del Ejecutivo, cuyo marco jurídico está constituido por los preceptos legales que parten de la Constitución y de la propia Ley Orgánica y de diversos ordenamientos jurídico-administrativos reguladores. Su proceso es fácil a simple vista, ya que el Estado recoge los "intereses" del pueblo y los enmarca legalmente para llevarlos a cabo a través de la Administración Pública. La secuencia de recolección de demandas sociales se efectúa a su vez a por medio de un proceso llamado Acción o Política Gubernamental.

---

<sup>7</sup>.- Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública, Tomo I. pp. 24-26.

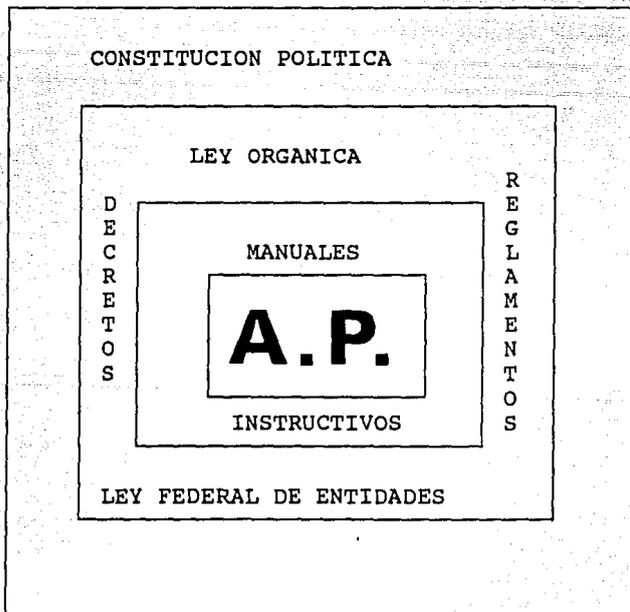
<sup>8</sup>.- Uvalle, Ricardo. Op. Cit., p.133.

" La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".<sup>9</sup>

**ENTORNO DE NORMAS JURIDICAS DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA  
FEDERAL**

ESQUEMA 35



<sup>9</sup>.- Constitución Política. art. 90.

## **B. ESTRUCTURA ORGANICA-ADMINISTRATIVA**

### **DEL EJECUTIVO FEDERAL**

## **B. ESTRUCTURA ORGANICA-ADMINISTRATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL**

El Ejecutivo Federal como instancia política del Estado que realiza objetivamente los requerimientos de la sociedad, traduciendo las demandas en hechos concretos, basa jurídicamente su actuación en los preceptos de la Constitución Política. Las facultades que ésta le otorga son resumidamente las siguientes:<sup>1</sup>

- Promulgar y Ejecutar leyes que expida el Congreso de la Unión
- Nombrar y remover libremente a Secretarios, Jefes de Departamento, procuradores de la República y de Justicia, diplomáticos, etc.
- Nombrar oficiales de las fuerzas armadas
- Dirigir las negociaciones diplomáticas
- Efectuar obras públicas
- Conceder indultos
- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Distrito federal y Ministros de la Suprema Corte.

El Ejecutivo Federal es así mismo el jefe de la Administración Pública y constituye el más significativo elemento de cohesión estatal, siendo la figura política más sobresaliente, por medio de ésta realiza sus funciones referentes a:

- Relaciones Internacionales
- Construcción de Obras
- Tributación
- Defensa
- Regulación Económica

---

<sup>1</sup>.- Constitución Política. arts. 80-93.

Además de acciones relativas a Soberanía, Economía, Social, Educativa y Cultural, para lo cual la Administración Pública adopta una estructura con un aparato que actualmente alcanza grandes dimensiones.

Conforme a la Ley Orgánica y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Administración Pública comprende dos ámbitos, uno Central y uno Paraestatal, desempeñando así los siguientes roles: (ver esquema 36)

- Preservación del Sistema Político
- Mantenimiento de la Estabilidad y el Orden
- Institucionalización del Cambio.
- Prestación de los servicios públicos en gran escala
- Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos

El proceso de atención de las demandas denominado Acción Gubernamental surge de la actividad del gobierno para enfrentar los problemas de la sociedad, pues en esencia la Administración Pública coordina y moviliza esfuerzos hacia la realización de dicha Política Gubernamental. El proceso consiste en las siguientes fases:<sup>2</sup>

- 1.- Gestación de la Política (iniciación)
- 2.- Formulación
- 3.- Legitimación
- 4.- Ejecución
- 5.- Evaluación.

La Política Gubernamental se inicia identificando los elementos y factores que determinan la misma, éstos pueden ser de diversa índole, tales como: sociales, económicos, políticos, ideológicos, culturales, etc..; se formula o adopta, se implanta y finalmente se evalúa su alcance y repercusión. Los llamados actores que intervienen en la Política Gubernamental van desde los ciudadanos, los poderes de la unión, los partidos políticos, los grupos de presión y la misma Administración Pública que será la encargada de ejecutarla<sup>3</sup>.

---

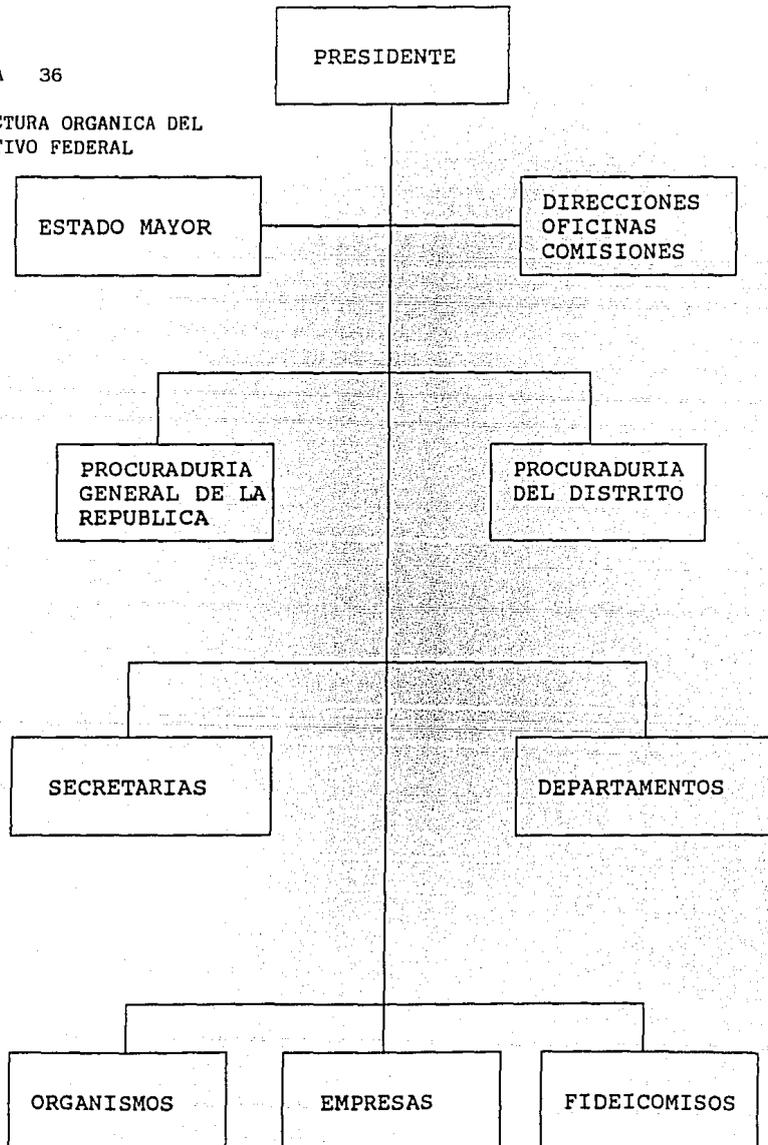
<sup>2</sup>. - Mendoza Huichán, Ernesto. Apuntes de Clase.

<sup>3</sup>. - Carrillo Landeros, Ramiro. OP. Cit. pp. 111-118.

Según Ramiro Carrillo Landeros, la Administración Pública Federal, Central y Paraestatal, se enmarca en un contorno, donde el primer centro de dicho contorno lo constituye el Ejecutivo Federal, en segundo término el Gobierno (según el enfoque de la división de poderes), posteriormente el Sector Público y por último el Estado. Como Sector Público se entiende aquella área de actividad en la que incide de manera directa, con una orientación consciente y de acuerdo con sus propósitos ya preestablecidos, la acción de diversas unidades con que cuenta el Estado para el logro de sus fines.

ESQUEMA 36

ESTRUCTURA ORGANICA DEL  
EJECUTIVO FEDERAL



## La Administración Pública Central

Conforme a la Ley Orgánica, la Administración Pública Central comprende :<sup>4</sup>

- La Presidencia de la República
- Las Secretarías de Estado
- Los Departamentos Administrativos
- La Procuraduría General de la República
- La Procuraduría de Justicia

Adicional a la estructura antes descrita y conforme a la Ley Orgánica, el Ejecutivo Federal puede contar con diversas áreas o unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que éste determine convenientes (y de acuerdo a su presupuesto, aunque esto no es nunca limitativo en la realidad). Es evidente que el artículo que sustenta esta base, le da amplio poder al Ejecutivo para crear aquellas oficinas que bien han podido corresponder a "caprichos sexenales" en cada administración, ha sido característico en los últimos sexenios la existencia de un Programa(s) especial que por lo general se materializan en instituciones. A la fecha del presente documento, el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari puso en marcha el programa de "Solidaridad" que evoca al menos en nombre, al movimiento sindical polaco recientemente triunfador en Europa. Así mismo, actualmente, el Presidente cuenta con oficinas que directamente dependen del mismo, entre las que destacan:

- Secretaría Particular
- Secretaría Privada
- Secretaría Adjunta
- Estado Mayor
- Direcciones Generales de:
  - .Comunicación Social
  - .Asuntos Jurídicos
  - .Administración

---

<sup>4</sup>.- Ley Orgánica de la Administración Pública, arts. 2-9.

Existe a su vez una oficina encargada de la coordinación, asesoría y apoyo técnico de los gabinetes especializados, los que son:<sup>5</sup>

- Económico.

Formado por los titulares de las siguientes dependencias:  
SHCP, SG, SPP, SEMIP, SCGF, SARH, SCT, STPS, BANXICO.

- Agropecuario.

Formado por los titulares de las siguientes dependencias:  
SHCP, SPP, SCFI, SARH, SRA, CONASUPO.

- Bienestar Social.

Formado por los titulares de las siguientes dependencias:  
SPP, SCGF, SDUE, SEP, SS, DDF, IMSS, ISSSTE, DIF.

- Política Exterior.

Formado por los titulares de las siguientes dependencias:  
SRE, SHCP, SEMIP, SCFI, Procuraduría General de la República.

- Seguridad Nacional.

Formado por los titulares de las siguientes dependencias:  
SG, SDN, SRE, SM, Procuraduría General de la República.

El antecedente de la actual Ley Orgánica decretada en 1976 bajo el Gobierno del Presidente López Portillo (reformada durante el sexenio del Presidente de la Madrid), se encuentra en la primera Ley de Secretarías de 1946 que posteriormente se transformó en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958. En ella, cada Secretaría de Estado cuenta con un Reglamento Interior que estipula las atribuciones de sus unidades administrativas. Es notorio que los reglamentos interiores, los cuales son la base legal de actuación de las dependencias, son en su mayor porcentaje actualizados, lo que demuestra una preocupación por la legalización de acciones, más en el caso de los manuales de organización y demás en general, esto no parece tener importancia. A lo largo de la Historia, las secretarías han registrado un proceso de creación, desaparecen, fusión y traspaso de actividades entre ellas, aumentado su número y cambiando sus nombres y siglas. Este aspecto es el resultado del constante cambio de directriz política del grupo de gobierno que cada sexenio imprime su filosofía y manera de pensar, redistribuyendo las acciones entre los diversos órganos centrales. De acuerdo a la Ley Orgánica y a la fecha de la presente Tesis, la Administración Pública Central cuenta con 18 Secretarías de Estado, El Departamento del Distrito Federal y las Procuradurías de la República y de Justicia.

---

<sup>5</sup>.- Acuerdo del 19 de enero de 1983, para la creación del secretariado técnico.

Las Dependencias y la Fecha de su publicación en el Diario Oficial de su Reglamento Interior son:

## S E C R E T A R I A :

## R E G L A M E N T O

1.- Defensa Nacional	11-may-77
2.- Marina	31-ene-90
3.- Agricultura y Recursos Hidráulicos	10-abr-89
4.- Salud	29-may-89
5.- Turismo	15-feb-89
6.- Educación Pública	25-abr-89
7.- Comunicaciones y Transportes	17-nov-89
8.- Energía, Minas e Industria Paraestatal	18-abr-89
9.- Pesca	14-feb-89
10.-Reforma Agraria	7-abr-89
11.-Trabajo y Previsión Social	15-ago-85
12.-Relaciones Exteriores	26-ene-89
13.-Programación y Presupuesto	24-ene-89
14.-Hacienda y Crédito Público	24-ene-89
15.-Contraloría de la Federación	16-ene-89
16.-Gobernación	2-mar-89
17.-Comercio y Fomento Industrial	19-sep-88
18.-Desarrollo Urbano y Ecología	14-oct-88

Por su parte, en el caso del Departamento del Distrito Federal, la fecha de su Reglamento Interior es del 26-may-88; la de la Procuraduría de la República es el 14-ago-89 y el de la Procuraduría de Justicia es del 12-ene-89.

Para las dependencias centrales, con excepción de las procuradurías, la Ley Orgánica establece el patrón de niveles jerárquicos que estas poseerán, los cuales son:

para las Secretarías:

- Secretario
- Subsecretario
- Oficial Mayor
- Directores
- Subdirectores
- Jefes de Departamento
- Jefes de Oficina
- Jefes de Sección
- Jefes de Mesa

Para los Departamentos:

- Jefe del Departamento
- Secretario General
- Oficial Mayor
- Directores
- Subdirectores
- Jefes de Oficina
- Jefes de Sección
- Jefes de Mesa

Aún cuando la Ley no lo estipula, entre los niveles de Director y Subsecretario (Secretario General en el Depto) u Oficial Mayor existe el nivel de Director General, entendiéndose por lo tanto al siguiente nivel descendente como Director de área; por su parte en el caso del Departamento, se da el nivel de Jefe de Unidad Departamental. A partir del nivel de Jefatura Departamental, en lo referente a las Secretarías y del de Oficina en los Departamentos, la Ley señala la posibilidad de incluir Subjefaturas; y añade también que se contará con:

"los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales"<sup>7</sup>

Con el establecimiento de niveles jerárquicos predefinidos en la Ley, se tiende al vicio de "llenar" forzosamente todos ellos, aún cuando su necesidad este en juicio; así se da "carta abierta" a los titulares de crear y proponer y "negociar" ante la Secretaría de Programación y Presupuesto, todos los subniveles y puestos que la imaginación u ambición estimulen, hecho contrario al uso de la técnica organizativa o del valor de la racionalidad administrativa.

---

<sup>6</sup>.- Ley Orgánica de la Administración Pública. arts. 14 y 15.

<sup>7</sup>.- Ibidem.

Posterior a la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se consideró que el definir previamente la cadena de mando de las dependencias era un gran avance, si embargo en la práctica, bien puede considerarse como una arma de dos filos, con más desventajas que beneficios, como son los casos en que se hace depender de una Dirección General 12 y hasta 14 Direcciones de área creando estructuras desbalanceadas con tramos y cadenas de mando excesivas por una parte y holgadas por otra.

En la actualidad la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la Dirección General del Servicio Civil la cual a su vez también, por medio de la Dirección de Normatividad del Servicio Civil y Modernización Administrativa, determina la viabilidad de las propuestas organizativas que presentan las dependencias del Ejecutivo Federal, negociándolas con estas para efectos sobre todo de asignación presupuestal; sin embargo es difícil estimar lo estricto y técnico de los alcances del control por parte de éstas oficinas, debido a la magnitud que implica un análisis organizativo de fondo de una sola institución, aspecto que difícilmente puede cubrir en su totalidad la Dirección General del Servicio Civil debido a su estructura reducida y posición centralizada, en contra parte del universo que tiene que atender; además, es claro que el análisis estructural por parte de un ente externo a la organización, aún cuando tiene a su favor la visión no viciada y de conjunto, carece de los elementos suficientes para determinar lo total y adecuado de la organización a fondo.

Los criterios seguidos por la Dirección de Normatividad del Servicio Civil y Modernización Administrativa, y esto sólo puede ser así, son de carácter general, considerando aspectos tales como tramos de control, importancia de áreas sustantivas en contra de las adjetivas, liga con el Plan Nacional de Desarrollo, concordancia con el Reglamento Interior de la dependencia, etc.. pero en la realidad varias organizaciones centrales presentan anomalías en su composición orgánica, lo que demuestra que siguen predominando los factores "políticos" más que los técnicos. Por otro lado, las acciones de la Dirección no son predominantemente referidas a la función de control organizacional, sino más bien, estas son una parte, pues las principales son las enfocadas al estudio de técnicas de Administración de Recursos Humanos para el sector gubernamental, como son los temas de capacitación, sueldos y salarios, sistemas de reclutamiento y selección, etc.. Si bien la Administración de Personal esta íntimamente relacionada con la Función Organizativa, sus campos de acción son diferentes y están claramente delimitados, donde la segunda es básica para la primera y por tanto su atención debe ser particularmente especial.

## La Administración Pública Descentralizada

Las operaciones económicas gubernamentales encontraron hasta hace algunos años su base en el papel intervencionista del Estado para un aprovechamiento mas amplio de los recursos y prestando especial interés en el desarrollo de sectores que se consideraban necesarios para el equilibrio de la sociedad, cuando los mismos no atraían el interés de la iniciativa privada por no ser altamente redituables o simplemente por que no ser agradables. De esta manera el Estado interviene a través de su Administración Pública Paraestatal, a la que sectoriza y coordinada por medio del conjunto de dependencias centrales, exclusivamente secretarías, actuando así en tres niveles:

- Político
- Económico y
- Social.

Politico desde el punto de vista de que la Administración Pública Paraestatal es el instrumento fundamental para poner en práctica las ideas que integran el programa de acción; económico por ser el factor primordial en el proceso de acumulación del capital, y social, por ser un muro de contención que evita y neutraliza enfrentamientos. La base jurídica de la acción estatal a través de la Administración Descentralizada, se encuentra sustentada en la Ley Federal de Entidades Paraestatales (además de la Ley Orgánica), así como en el Reglamento de esta Ley, promulgadas en 1986 y 1990 respectivamente y cuyos antecedentes están en la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas Paraestatales de 1947, reformada en 1965 y 1971. En la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se determinan las características de estas organizaciones, entre las que destacan:

- La autonomía de gestión
- La patrimonio propio
- El sistema de administración general
- La acción programática y
- Las facultades y obligaciones de los directores generales o similares.

La Administración Paraestatal comprende Fideicomisos, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que en su conjunto llegaron a integrar hasta el gobierno del Presidente López Portillo, más de 1000 instituciones. Actualmente el 51% ha sido desincorporado del ámbito gubernamental, el 15% se encuentra en dicho proceso y sólo el 34% continúa operando como entidad estatal.<sup>8</sup> A diferencia de la Ley Orgánica, la Ley Federal de Entidades no especifica modelos organizativos o niveles jerárquicos a seguir, sólo señala la existencia de los órganos de gobierno, dando así una mayor pauta para la creación de las estructuras que los titulares determinen (o que desean). Ha sido común observar que en dichas organizaciones la mayor parte del tiempo se ha vivido "reorganizandolas" o reestructurandolas", donde el concepto de reestructuración, tiene que ver más con el aumento de jerarquías ascendentemente para mejorar el estatus de los que en ellas laboran, y que suelen ser los que proponen los cambios o "mejoras", que con el hecho de haber aumentado su relevancia o calidad operativa. Con esto, el nombre de las áreas sólo cambian paulatinamente en supuesta importancia; en un tiempo son Oficinas, al poco Departamentos, después Gerencias y hasta Direcciones, dándose irracionalidades tales como "Director del Control de Sistemas de Impresión" (Fotocopiado), con un titular (bien remunerado), una secretaria y de dos a cuatro auxiliares solamente. (muchos "jefes" pocos "indios").

Es claro que ante las supuestas restricciones presupuestales, y la falta de autorizaciones para aumentar los niveles de sueldo, se emplea la artimaña de subir el nivel de los puestos para, de esta forma, incrementar la remuneración de quien lo ocupa, aún cuando, las actividades sigan siendo las mismas. Es importante destacar que el costo organizacional en estos casos se multiplica, ya que entre más elevado sea el puesto, mayores son los privilegios económicos y en especie al sueldo, tales como: pago de gasolina, gastos de representación, choferes, vehículos, oficinas lujosas, mobiliario, inmuebles, etc.. Son frecuentes los casos de funcionarios con actividades de dudosa validez jerárquica, producto de la imaginación, pero escondidas bajo términos poco precisos al nombrar sus áreas con títulos aparentemente técnicos, que no describen concretamente las funciones reales.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales señala que las autorización de la estructura orgánica de cada Institución corresponde a los órganos de gobierno, sin embargo, esta comprende sólo los aspectos **básicos**, ya que ni el reglamento interior ni incluso el manual de organización (cuando por milagro existe), reflejan el interior del organismo, pues sólo tratan hasta el segundo nivel después del titular. El problema empieza posterior al nivel básico, ya que por ejemplo, cuando se autoriza una estructura de cierto número de direcciones, por lo general se desconoce que tales direcciones se

incrementa a su vez en número subáreas y estas no están sujetas a revisiones o autorizaciones, con lo que si bien la estructura básica no se modifica (tramo de control), si cambia sustancialmente el organismo en su interior o niveles inferiores (cadena de mando). El vigilar situaciones como esta, es una de las tareas de la auditoría organizacional o administrativa, la cual no se existe formalmente en el mayor porcentaje de las entidades, o bien es escasa, aniquilada o insuficiente su actuación. Las entidades, al igual que las dependencias, negocian su estructura con la Dirección General del Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sin embargo en estos casos que son los mayoritarios, la validación de la estructura comprende hasta el segundo o tercer nivel, esto es la organización básica, quedando por tanto a voluntad de los directivos la implantación posterior de todas las incoherencias de que puedan ser capases, mientras no se salgan del presupuesto de la institución en su conjunto.

Es verdad que la administración eficiente de las instituciones paraestatales ha dejado mucho que desear pero, también es verdad que son un elemento trascendental en la fuerza del gobierno; y la decisión de liquidarlas, bajo la forma que se quiera o imagine, representa un peligro para la figura del Ejecutivo fuerte al separarlas de su ámbito; claro que debe buscarse la productividad de ellas, pero el camino no es el despedir masivamente personal o venderlas al mejor postor, sino cambiar la filosofía de su administración conservando el enfoque social pero dirigiéndolas con acciones técnicamente eficientes.

## **CAPITULO III.**

# **LA FUNCION ORGANIZACIONAL EN LAS INSTITUCIONES DEL PODER EJECUTIVO**

**A. ANTECEDENTES DE  
LA FUNCION ORGANIZACIONAL  
EN LAS INSTITUCIONES DE  
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

## A. ANTECEDENTES DE LA FUNCION ORGANIZACIONAL EN EL GOBIERNO FEDERAL

Si bien la Historia de la Administración Pública Mexicana presenta gran variedad de antecedentes en materia organizativa, que se remonta incluso a la época de los Aztecas, es importante sólo resaltar los aspectos que mas relevantemente se dieron a raíz de la consolidación de los movimientos que culminaron en la Constitución de 1917. Como es la responsabilidad que se encomendó al Departamento llamado de la Contraloría,<sup>1</sup> con la realización de estudios abocados al mejoramiento de la Administración Pública, no es raro observar esta situación ya que recordemos que en esta época en los Estados Unidos de Norteamérica se iniciaba prácticamente el movimiento Tayloriano eficientista, si bien nuestro país había copiado el esquema organizativo político del vecino del norte, por que no recibir del mismo la influencia del "boom" gerencialista.

Aún cuando sólo fue en texto, el 8 de julio de 1928 se encomendó al Departamento del Presupuesto de la Federación la labor de estudiar la organización administrativa y coordinar las actividades y **sistemas** de trabajo para alcanzar la **eficiencia** de los servicios públicos; el departamento dependía directamente del Presidente Abelardo L. Rodríguez, quien se preocupó por la eficiencia de la Administración Pública, en la medida de que sus reformas y reorganizaciones tuvieran como propósito incrementar la **eficacia** gubernamental ante los variados problemas que enfrentaba el fortalecido Estado, que atendía bondadosamente una sociedad capitalista aún en proceso de formación. Abelardo Rodríguez condujo ciertas reorganizaciones para la creación de nuevas dependencias del Ejecutivo integrando un gran número de personal en el gobierno.<sup>2</sup>

La etapa del presidente Cárdenas representa la culminación del Estado interventor en la economía y de ahí el crecimiento gubernamental inició un acelerado aumento. Para 1943, aún cuando no fue publicada su instrumentación y por la amenaza de la guerra mundial, se creó durante el gobierno del presidente Avila Camacho una comisión intersecretarial para llevar a cabo un Plan de Mejoramiento de la Organización de la Administración Pública.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>.- Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1917.

<sup>2</sup>.- Guerrero, Omar. Op. Cit., p.16.

<sup>3</sup>.- Carrillo Castro, Alejandro. Apuntes de Clase.

En 1946, se promulga la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y la Ley de Secretarías de Estado, con la cual se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que, entre otros aspectos, tenía la función de efectuar estudios y sugerir medidas tendientes al mejoramiento del aparato gubernamental. Esta labor fue entonces encomendada al área denominada Dirección Técnica de Organización Administrativa.<sup>4</sup>

En 1950, dentro de la estructura del Banco de México, se creó la Unidad de Organización y Métodos, lo que posteriormente se generalizaría en los años de 1954 a 1964 en varias dependencias, como unidades de apoyo en asesoría operativa y organizacional. En 1958 con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se creó la Secretaría de la Presidencia para coordinar las inversiones públicas y promover mejoras a la Administración Pública.<sup>5</sup>

En 1965, se creó la Comisión de Administración Pública, cuyo fin era dictaminar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que deberían hacerse en la organización para, entre otros puntos, introducir **técnicas administrativas** convenientes para los fines de las dependencias. La Comisión laboró desde el año 1965 hasta el año de 1970. En 1971, con las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, se recomienda adecuar y simplificar la estructura y funcionamiento de las entidades públicas, así como elevar su eficiencia y productividad. Se reformaron los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías de Estado para agilizar la asignación de funciones y facilitar la reorganización de las dependencias, la desconcentración y la simplificación de trámites. Iniciando un programa concreto de modernización de la estructura y funcionamiento de la Administración Pública. Se creó así mismo en la Presidencia la Dirección General de Estudios Administrativos, que posteriormente se transformaría en la Coordinación General de Estudios Administrativos que dependería directamente del Presidente de la República.<sup>6</sup>

De 1971 a 1976 se crearon diversos mecanismos tendientes a elevar la eficiencia de los organismos públicos tales como las CIDA ó CIDAPS (Comisiones Internas de Administración y Programación), las Up's (Unidades de Programación) y la institucionalización de las antes mencionadas UOM's en el mismo acuerdo en que se crearon las

---

<sup>4</sup>.- Ibidem.

<sup>5</sup>.- Diario Oficial del 23 de Diciembre de 1958.

<sup>6</sup>.- Guerrero del Castillo, Eduardo. Apuntes de Clase.

anteriores, que alcanzaron un punto culminante en 1976 con la promulgación de Ley Orgánica de la Administración Pública y posteriormente con el proceso de Sectorización de las entidades paraestatales en 1977. Este último para agrupar las instituciones paraestatales de características comunes, lo cual había sido recomendado desde 1967, por la Comisión de la Administración Pública.<sup>7</sup>

Un aspecto importante a destacar en la Ley Orgánica de la Administración Pública, es que en su artículo 19 establece que los titulares de las dependencias (Secretarios y Jefes de Deptos.) deberán expedir a través del Ejecutivo y ser publicados en el Diario Oficial, los Manuales de Organización, Procedimientos y de Servicios al Público de sus respectivas organizaciones, los cuales deberán permanecer actualizados, debiendo mostrarse en ellos la estructura y funciones de sus diversas unidades. Considerando lo anterior y con base en el Acuerdo del 4 de abril de 1979 que dice:

"Elevar a la consideración del titular del Poder Ejecutivo los proyectos de reformas a las entidades cuando impliquen la modificación de su estructura o bases organizacionales, así como la iniciativa para fusionarlas, disolverlas o liquidarlas"

la Coordinación General de Estudios Administrativos preparó un documento cuyo objetivo era orientar técnicamente a las dependencias en el envío de sus propuestas organizativas cuando implicaran modificaciones estructurales hasta nivel de Dirección General o equivalente, tratando de guiar así en la presentación de un modelo de análisis organizacional. El documento se denominó: "Recomendaciones para la Presentación de Propuestas de Reformas Administrativas Institucionales", aunque al parecer no se publicó.

Adicionalmente la Coordinación elaboró, publicó y difundió en el sector público una gran variedad de guías y apoyos técnicos para la realización de estudios administrativos que auxiliaran al desarrollo de acciones enfocadas a mejorar la estructura y funciones de las dependencias y entidades, los cuales fueron constantemente consultados también por organizaciones privadas. A pesar de su aplicabilidad incluso actual, estas guías son difíciles de encontrar como ayudas para consulta en el sector gubernamental. En 1982 se reformó la Ley Orgánica donde el punto de relevancia fue la creación de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, cuyo fin, también entre los más importantes, es realizar auditorías y evaluaciones a entidades y dependencias con el objeto de promover la **eficiencia** en sus operaciones y verificar el cumplimiento de sus objetivos.

---

<sup>7</sup>.- Diario Oficial del 21 de enero de 1971.

Como es común en nuestro país, después de elogiarse la anterior medida, en 1983 fue derogada la disposición que dió lugar a la Coordinación General de Estudios Administrativos. En 1984 se publicó el acuerdo para instrumentar la "Simplificación Administrativa del Gobierno Federal" que para 1989 cambiaría por el acuerdo para la "Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal". En 1986 se decretó la Ley Federal de Entidades Paraestatales cuyo artículo 11 destaca que éstas serán autónomas y contarán con una "administración ágil y eficiente". Así mismo, en su artículo 15 señala que expedirán sus estatutos orgánicos en los que se establecerán las bases de organización, así como las facultades y funciones que integran el organismo, debiendo también especificar los mecanismos que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñen (esto es, deben señalar el cómo se les va a evaluar). Finalmente para 1990 se publicó el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Actualmente la Dirección General del Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto, registra y válida las propuestas organizacionales y sus respectivas modificaciones de las dependencias y entidades, a través de la Dirección de Normatividad del Servicio Civil y Modernización Administrativa.

El crecimiento de la Administración Pública ha traído consigo aparejados los problemas clásicos administrativos de toda organización en general, relativa al empleo de los recursos y la forma de estructuración, con lo cual no puede estar ajena al empleo del proceso organizativo. En consecuencia con la Función Organizacional se busca la estructura y procesos (y debe hacerse énfasis) más adecuados y viables, no precisamente los óptimos, debido a la naturaleza de varias de sus funciones sociales. Puede concluirse que son dos los procesos más significativos y básicos los que desde el Presidente Echeverría hasta el Presidente Salinas de Gortári se han dado:

- La Reforma Administrativa (1971)
- El Programa de Modernización Administrativa (1984, 1989).

**B. SITUACION ACTUAL DE  
LA FUNCION ORGANIZACIONAL  
EN LAS INSTITUCIONES  
DEL GOBIERNO FEDERAL**

## **B. SITUACION ACTUAL DE LA FUNCION ORGANIZACIONAL EN EL GOBIERNO FEDERAL**

La Función Organizativa se reflejó más concretamente a partir de las acciones de la Comisión de la Administración Pública, la cual fue substituida posteriormente por la Dirección General de Estudios Administrativos y más tarde por la Coordinación General del mismo nombre. En ese periodo la institucionalización de las labores de reforma conllevaron el desarrollo de acciones organizativas más claras y precisas culminadas en la Ley Orgánica de 1976. Sin embargo, en ese tiempo en la Secretaría de Programación y Presupuesto, se empezaron a dar los primeros pasos para declinamiento de las labores coordinadas de organización, las que se generalizarían durante el siguiente periodo gubernamental. Esto consistió en la integración de las actividades del área de organización y métodos a las de programación y presupuesto, bajo el argumento de una completa ligadura; sin embargo, tal fusión disminuiría la acción organizativa que ya endeblemente se llevaba en estas áreas.

Durante la administración de 1982-1988 las CIDAP's, las UP's y las UOM's, pasaron paulatinamente al olvido por los titulares de las dependencias, los cuales en su mayor parte nunca comprendieron la magnitud y el valor de las acciones que hasta ese momento se habían alcanzado. Las bases para el desarrollo de un proceso integral y sostenido de acciones organizativas que se habían dado desde la creación de la Comisión de Administración Pública, pero su desenvolvimiento se vieron interrumpidas al parecer con el actual gobierno las cosas no cambiarán; dándose como argumento la reducción del gasto público y los aspectos prioritarios del gobierno; pero si la organización no es un aspecto prioritario, qué lugar ocupa entonces?. Sin embargo a la fecha si se han creado áreas al rededor del presidente cuyas funciones distan mucho de ser prioritarias o realmente necesarias, programas como el de Solidaridad, cuyo presupuesto es similar al de dependencias centrales como SHCP, SDN, SCT Y SS, o sobrepasa al de otras como son la SPP, SCF, ST, SDUE, SP, SRA, STPS, SRE, SG, Procuraduría General y a la misma Presidencia. Este programa se estableció bajo las premisas de combatir la extrema pobreza y elevar el nivel de vida de tres sectores:<sup>1</sup> Indígena, Zonas Áridas y Colonos de Zonas Urbanas.

---

<sup>1</sup>.- Presupuesto de Egresos de la Federación, 29 de diciembre de 1989; Acuerdo para la creación del Programa Nacional de Solidaridad, 6 de diciembre de 1988 y Acuerdo para la creación de la Oficina Coordinadora de la Presidencia, 7 de diciembre de 1988.

en materias de Salud, Educación, Alimentación, Vivienda, Empleo y Proyectos Productivos. Qué sucede entonces con las dependencias cuya función sustantiva son los rubros antes descritos?. Lo que si es real, es que hasta en la "sopa" se escucha en nuestros días el término Solidaridad, producto de un impresionante proceso publicitario cuyo costo deja mucho por desear en el "ataque" a la pobreza extrema y que nada le envidiaría la CocaCola en sus difusiones. Si bien las áreas desaparecidas dedicadas a la función organizacional pudieran no ser tan importantes, si lo son las funciones en sí, las cuales han quedado desperdigadas, como antes de los setenta, en el sector gubernamental, y es evidente que las diversas dependencias y sobre todo las entidades del sector público, no siguen lineamientos precisos y uniformes en este sentido, ya que las acciones organizativas no cuentan con un órgano coordinador, totalmente especializado y de alto nivel jerárquico. La Secretaría de la Contraloría, que en determinado momento pareció ser la sucesora de acciones solo se enfoca a la "simpleza" administrativa. Tampoco pueden estimarse de magnitud las acciones que lleva a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la Dirección General del Servicio Civil, pues su mayor atención la aboca al estudio de técnicas de Administración de Personal, con lo que es incluso dudable el nombre adoptado por esta última, ya que el desarrollo de un Servicio Civil consiste en el establecimiento de puestos "no políticos" cuyos ocupantes sean el producto de un proceso de selección y capacitación adecuados al mismo, y su estancia en el organismo se base en su productividad efectiva, méritos y dedicación, ajeno por tanto a los cambios o caprichos de los dirigentes, garantizando así continuidad y permanencia en la acción administrativa para coadyuvar a la cohesión interna del Estado que respalde el progreso y elimine el clásico "botín"; sin embargo, esto no se da actualmente en las organizaciones públicas, lo que se comprueba con los despidos masivos de personal, donde la decisión de a quién separar (claro esta, sin considerar a los funcionarios quienes son los que deciden), tiene que ver más con el azar o el desagrado que tiene un supervisor por un trabajador. Las actividades actuales de la Dirección General de Servicio Civil corresponden más a la continuidad de los trabajos que en materia de Recursos Humanos se iniciaron oficialmente con los acuerdos del 26 de junio de 1971 y el del 28 de diciembre de 1972.

La falta de acciones organizacionales se reflejan claramente en el hecho de que, según la Ley Orgánica en su artículo 19, cada dependencia debe contar con Manuales Administrativos Publicados en el Diario Oficial; sin embargo, casi la mitad de las dependencias no cuentan con un Manual General de Organización, al menos publicado como lo estipula la Ley, y del resto, a la fecha de éste escrito, sólo una contaba con una reciente publicación de 1990, las demás eran de: 1988 (dos), 1986 (una), 1984 (una), 1982 (tres), 1981 (una) y 1975 (una).

Un síntoma básico de la existencia de problemas organizacionales lo constituye el que la organización no cuente con el manual general organizacional actualizado, o peor aún, cuando ni siquiera se tiene este. Se estima que es un documento de tan importancia que algunos autores los describen como las "Biblias" de la Institución. La organización siempre esta en constante cambio, pero más cuando esta expuesta a la directriz de titulares poco o nada informados del proceso organizativo, por lo que los manuales deben ser actualizados periódicamente en lapsos generalmente no mayores de seis meses; sin embargo, sólo una dependencia del gran aparato de la Administración Pública cuenta con este documento fundamental, actualizado. Ahora bien, si no existe un manual organizacional GENERAL, es de suponerse que los manuales ESPECÍFICOS sustantivos, incluso a nivel de puestos, son utopía en la mayoría de las dependencias y entidades gubernamentales.

Uno de los motivos por los que la organización no cuenta con manuales, es el desconocimiento de objetivos y funciones precisos a realizar, tanto en el nivel de áreas hasta el de puestos, y esta situación prevalece en gran parte de las organizaciones públicas, que en la actualidad han reducido las acciones organizativas en su mayor parte al análisis de procedimientos y no a estructuras, dejando incompleta la ejecución de la función organizacional. Esto puede deberse a que hace algún tiempo, Ignacio Pichardo Pagaza, señalo que:

"El problema general del Sector Público de México no radicaba en una estructura inadecuada o incompleta, sino más bien es un problema de productividad y eficiencia del funcionamiento."<sup>2</sup>

Esta apreciación es poco precisa, pues no puede separarse la estructura del proceso, ya que la una delimita a la otra y viceversa; esto es, si los procesos cambian, las estructuras también; el tamaño de la estructura organizacional va en relación con las actividades que se efectúan. Tal argumentación puede servir de máscara a los "diseñadores" de superestructuras que crean niveles jerárquicos no justificados y desacordes a una realidad operativa, que generalmente inician o terminan con frases tales como:

"debido a la importancia de las funciones que se realizan y para estar en posibilidad de cumplir mas eficientemente nuestra función, se requiere elevar de subgerencia a gerencia, ó bien de gerencia a subdirección, ó bien de subdirección a dirección, etc."(añádase los niveles y tramos que se desee).

---

<sup>2</sup>.- Pichardo Pagaza, Ignacio. 10 Años de Planificación y Administración Pública en México. p.

Los esfuerzos de mejoramiento organizativo integrales han sido paulatinamente aniquilados, prevaleciendo en su lugar el sentimiento, imaginación o el capricho, en lugar de la técnica organizacional. La forma en que se creó la Secretaría de la Contraloría, es un aspecto que llama la atención, debido a que posterior a su integración en la Ley Orgánica, se editó su primer Reglamento Interior el 19 de enero de 1983, donde el artículo 2 estipulaba que las funciones de la dependencia serían atendidas por las siguientes unidades:

- 1.- Secretario
- 2.- Subsecretario "A"
- 3.- Subsecretario "B"
- 4.- Coordinación de Delegados y Comisarios
- 5.- Oficialía Mayor
- 6.- Contraloría Interna

adicionalmente se listaron las Direcciones Generales siguientes:

- 7.- Comunicación Social
- 8.- Planeación
- 9.- Jurídica
- 10.- Responsabilidad y Sistemas Patrimoniales
- 11.- Operación Regional
- 12.- Control
- 13.- Auditorías Externas
- 14.- Auditoría Gubernamental.
- 15.- Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados
- 16.- Análisis y Evaluación
- 17.- Servicios Administrativos
- 18.- Programación, Organización y Presupuesto.

Para ser una Secretaría que en su momento se dijo que quería evitar el gigantismo clásico de las dependencias, no se quedó tampoco atrás e inició operaciones con una estructura holgada, la cual es difícil de considerar que se dio con base en los objetivos y la determinación del volumen laboral, ya que la institución fue concebida en tan corto tiempo; cómo pues se dan de entrada los niveles de la misma y hasta dos años después aproximadamente edita su primer manual de organización, no actualizándolo hasta cuatro más; acaso puede estimarse que ya se sabía el volumen de trabajo?, si es común la crítica a las dependencias por su lentitud en la definición de estructuras y funciones, lo que suele llevarles hasta más de un año para su conclusión, y se observan además dependencias que desde 1975 y 1981 ni siquiera han actualizado sus manuales de organización.

Lo más notorio del caso anterior es que al recordar el enfoque sistémico para analizar una organización, cualquiera que sea, se sabe que siempre contará con áreas de regulación y apoyo tales como planeación, presupuestos, jurídico, personal, etc, y éstas no varían gran cosa de una dependencia a otra, por lo que siempre existen, con lo que no hay lugar a errores graves; sin embargo, las acciones sustantivas o áreas fines, son lo verdaderamente importante y difícil de definir y éstas varían trascendentalmente. Pues bien, resulta que la Contraloría aparece ya con una estructura, definiendo claramente la Oficialía Mayor, la cual es la integradora de las acciones de apoyo o adjetivas en las dependencias, pero las subsecretarías, ¡dos de entrada!, responsables de la acción sustantiva, carecen de un nombre que defina claramente sus actividades y sólo se les denomina "A" y "B".

Si se sigue el criterio con el que se diseñó esta Secretaría, la Técnica sobra, pues denominar áreas con nombres tan poco precisos como "A" y "B" (y así se tiene hasta la "Z", pudiendo después comenzar nuevamente con la "AA"), o tales como área "Técnica", de "Análisis", "Especial", etc., carente de un apellido que clarifique sus funciones (como sería Contable, Personal, etc), es la artimaña clásica para agrupar actividades diversas de las que no definen su exacta posición en la estructura, por no responder a una lógica que justifique su existencia. Al entrevistar a un funcionario de la Secretaría que se tomó de ejemplo, al que se le hizo mención de la forma en que se creó la dependencia, señaló que se debía a la necesidad de integrar actividades de diversa índole en cada unidad; lo cual es incorrecto, ya que el proceso para la departamentación, se basa precisamente en la agrupación de actividades similares.

Al desaparecer la función organizativa de manera integral los problemas estructurales pronto habrán de recrudecerse, quedando sólo la esperanza de que llegue otro Ejecutivo consiente de la importancia de la función y probablemente retome situaciones correctas, para, por desgracia de la Administración Pública, continuar con los ciclos dañinos de sube y baja. Si bien los informes que de la Comisión de Administración Pública se publicaban no eran del todo verdaderos en cuanto a la profundidad que realmente se lograba con las acciones organizativas, sobre todo cuando se presentaban en foros ante altos niveles jerárquicos, por lo menos existían mecanismos que brindaban la oportunidad de mantener activa la realización de estas importantes acciones técnicas. En la actualidad los avances organizacionales son sustituidos con solo pancartas que reportan el número de copias que se han logrado eliminar, o bien, cuanto tiempo de espera se redujo en un trámite, lo que si bien no deja de ser positivo, es pobre ante la magnitud de contar con una organización eficiente y eficaz. A final de cuentas, se esconde tras una copia menos, una estructura orgánica que es miles de veces más cara que todas las copias menos posibles. En un intento por conocer cuales pudieron ser las causas de la drástica reducción de mecanismos de acción organizativa, al analizar lo sucedido con las UOM's y demás medios de este tipo, se encuentran señaladas diversas causas del aparente fracaso, tales como:

- Una falta de definición clara de objetivos y funciones.
- Escasez de personal competente.
- Falta de Apoyo (y conocimiento) de los Titulares.
- Resistencia de las Instituciones.

Hoy en día es notoria la falta de interés al hablar de OyM, debido tal vez, a los resultados poco satisfactorios de algunas estas unidades de este tipo. Fue evidente que en su creación se les dio un fuerte apoyo, pero declinó en múltiples casos por dar su dirección a personal que ignoraba no sólo la labor técnica organizacional, sino también la naturaleza y características especiales de los organismos públicos. En muchos casos fueron tomadas como botines salariales y de estatus, unidas al desconocimiento de lo que es la Función Organizativa por parte de los jefes de rango superior. Era tal el "boom" de las UOM's que varias instituciones educativas públicas y privadas ofrecieron maestrías y diplomados denominados Organización y Métodos o con nombres similares, atendidos, en no pocos casos, por instructores que desconocían lo que es la Administración Pública, pero que les reportaba en esos momentos ganancias atractivas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>.- Naciones Unidas. Manual para el Mejoramiento de la Gestión de la Administración Pública, p.iii.

Actualmente la Función Organizativa en el Sector Público está disminuida, aislada y dada al olvido como un enfoque integral; existen coordinadores de sectores pero no coordinadores de acciones organizacionales, el proceso iniciado en los setentas comenzaba a cristalizarse en el movimiento de Reforma Administrativa, sin embargo fue interrumpido y desperdiciado lo hasta en ese momento logrado, si bien como en todo proceso se sufrió revéces, la solución no era el cesto de basura, sino la continuidad renovada o redefinida de las características con que se dio la función, salvando errores y continuando la misma hasta su total consolidación, sin embargo ha sido víctima del sistema Presidencial absolutista que nuestro país padece.

Se han experimentado varios casos en que se realizaron trabajos organizacionales técnicos de muy buena calidad en una dependencia o entidad, pero que posteriormente se vieron aniquilados y dados al olvido cuando se presentó el cambio administrativo que dio lugar al arribo de una nueva Dirección General, con individuos que no sólo desconocen las bases de una organización adecuada, sino que tampoco les importa contar con una organización técnicamente eficiente, pasando por encima de lo ya hecho sin un juicio sobre el verdadero valor de lo antes realizado.

## **CAPITULO IV.**

### **PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES**

## PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES

El definir las perspectivas de la Función Organizacional conlleva un buen porcentaje de adivinación, ya que por desgracia depende de los próximos titulares del Poder Ejecutivo y de su preparación, forma de pensar, conocimientos y sobre todo, del interés que manifiesten por los procesos técnicos organizativos; pues es el Presidente quien determina a los directores de las instituciones gubernamentales y si el mismo titular del ejecutivo no estima la importancia de la Función, menos lo harán sus colaboradores. Actualmente, la Administración Pública sufre un proceso de "adelgazamiento" de su aparato administrativo (casi en su totalidad en los niveles de empleados pero no el de funcionarios), que presenta ahora un Estado que de haber sido extremadamente benefactor, se convierte en un "padrastro" que empuja a la calle a los que "no necesita" en sus filas, llevado todo ello a la práctica, por grupos que se protegen así mismos en las cúspides organizacionales y polarizan las diferencias entre funcionarios y empleados, sobre todo en lo que respecta a sueldos y privilegios de unos y otros, invirtiendo la pirámide estructural. Esto augura conflictos sociales de alta trascendencia, donde la técnica organizativa es desplazada para dar lugar al capricho e interés personal de quien es llevado al control administrativo institucional, cuyo requisito esencial para ocupar una posición directiva radica en pertenecer a la clase política, aliada con la clase dominante.

Mientras las organizaciones públicas continúen siendo "organizadas" al deseo de titulares sin conciencia ni capacidad técnica administrativa (y ello no implica ser egresado de carreras esencialmente administrativas), prepotentes, que ven el puesto como un paso que debe ser aprovechado mientras dure, la instituciones continuarán trabajando en el desconcierto y la incertidumbre, si bien logrando sus fines, esto será a costos excesivos contrario al abatimiento inflacionario. Es triste observar casos de algunas instituciones que llevaron a cabo trabajos técnicos de excelente calidad en la organización de dependencias o entidades, cuyo costo fue considerable, pero que sin embargo, tales acciones se vieron aniquiladas y dadas al olvido al llegar nuevas direcciones con individuos no sólo desconocedores de las bases esenciales de correcta organización, sino que incluso, desinteresados en contar con una institución eficiente y pasando por encima de lo antes hecho, sin juicio verdadero del valor de lo realizado. Lo único por lo que existe preocupación, es por presentar la aparente estructura apegada a lineamientos generales poco precisos para obtener ante la S.P.P. la autorización del presupuesto operativo, el cual por lo general, se ejerce antes de dicha autorización.

Son notorios los estragos que causa el que a Instituciones sólidas o estables, se les deje al manejo por aspectos "políticos" y nepóticos, éste último por lo tradicional se oculta bajo el cruzamiento ocupacional de puestos por los descendientes de la clase privilegiada.

El trabajar bajo conceptos reales de eficiencia y eficacia, no es divorciarse de la Función Política del Estado y de la Filosofía de la Administración Pública, como atinadamente lo señalara el Jefe del Ejecutivo el 21 de enero de 1971, asegurando: Qué técnicamente **no existe** razón alguna para que la actividad administrativa del Estado no se realice en mejores condiciones de eficiencia.

Cada día es más importante considerar la integración de personal directivo en las organizaciones públicas conscientes no sólo de la filosofía del Estado y de la Administración pública, sino también capases técnicamente en el manejo gerencial, ya que no basta el poseer un título en uno de los dos campos, la preparación debe ser integral. En Francia por ejemplo, además de poseer un diploma para hacerse cargo de una posición gubernamental, es necesario haber estudiado por lo menos en una Institución de Estudios Políticos.<sup>1</sup>

En el número 29 de la Revista de Administración Pública, José Esteban Onofri y Orlando Molina Cabrera, explicaban la necesidad y efectuar la formación de cuadros de mando en las empresas públicas, donde la preparación de los dirigentes de dichas organizaciones debería de darse en todos los niveles y en dos ámbitos:

#### POLITICO Y GERENCIAL

enseñándose temas tales como:

- Técnicas Empresariales
- Economía
- Política Económica
- Ciencia Política
- Sociología
- Aspectos Jurídicos

---

<sup>1</sup>.- Revista de Ciencias Administrativas. p. 61.

Resaltaron también la necesidad de la continuidad y seguridad del empresario público en su puesto ya que la estabilidad del empleo, no debe estar ligada a la voluntad gubernamental, (en algunos países europeos como Bélgica, tal ligadura no existe) pues la experiencia ha demostrado que no se busca la eficiencia o compatibilidad técnica en muchos casos, sino la posibilidad de acomodar parientes o amigos<sup>2</sup> que incondicionalmente aplauden hasta los suspiros, y esto, a pesar y por encima de todas las leyes y disposiciones que para evitarlo se promulguen ya que es frecuente el caso de funcionarios "dobles" que "trabajan" bajo un nombramiento en alguna dependencia pública, pero poseen sus negocios privados, donde es común observar por estos el empleo de la infraestructura de la institución pública para el beneficio de su empresa privada; tanto con recursos humanos como materiales y equipo.

Seguramente aquellos que pretenden separar los principios universales administrativos de la Administración Pública, han de haber llamado "blasfemos" a Onofri y Molina: sin embargo, es inegable que la eficiencia de muchas organizaciones no públicas, radica en la continuidad de sus dirigentes y el que ponen todos sus sentidos en las mismas, obviamente por ser sentirlas suyas y no de paso. La preparación en materia organizativa debe ser constante, coordinada y perfectamente dirigida, no dejarse en manos de individuos que por buscar un lucro se crean capacitados para enseñarla. No debe tomarse como ofensa el que un alto directivo se capacite en estos ámbitos, ya que es común que cuando se obtienen altas posiciones se estime saberlo todo y jamás querer sentarse en el aula nuevamente.

Las afirmaciones de que el Estado no es mal administrador por que no se le debe medir en términos de eficiencia, sino más bien por su papel social, ha sido el escudo para llevar acabo administraciones ilógicas e incoherentes con estructuras excesivas y desacordes a las características reales de las funciones. El racionio que recientemente se ha seguido ha sido entendido como el despedir al que cae mal al directivo, o no es del "equipo", y no en razón de capacidad, características y tipo de trabajo. En contra parte, no es raro encontrar individuos a los que para darseles altos niveles se les crean departamentos propios de la mayordomía, para los que la inflación no existe por sus elevados ingresos, enmascarados en áreas con nombres producto del diseño abstracto y la imaginación. Es común escuchar que cada ciclo el Directivo solicita le propongan y formulen el "Programa de Trabajo", sin embargo, el verdadero directivo no pide que le formulen y presenten el programa, él lo diseña y elabora conjuntamente con sus subordinados, tal como lo hacian los lideres militares de la antigüedad.

---

<sup>2</sup>.- Ibidem.

El Gobierno y sus dirigentes, no son malos administradores por los subsidios que políticamente deben dar, como se ha argüido, sino por su falta de preparación, conciencia e interés por las cuestiones administrativas y sobre todo organizacionales. Al analizar quienes dirigen la Administración Pública, se concluye que es una Clase Política en cuya preparación académica predominan en primer término los egresados de Derecho, seguidos en segundo lugar por los Economistas y en tercer lugar por los egresados de Contaduría Pública;<sup>3</sup> carreras en las cuales la enseñanza de técnicas organizacionales y administrativas son mínimas o casi nulas, o bien son impartidas por instructores poco o mal informados sobre la naturaleza política y social del Estado, e incluso, en ocasiones, sobre propias técnicas gerenciales. Considerando esto último, es obvio pensar que un dirigente suele allegarse de compañeros de escuela, además de sus propios familiares, por lo que es común el efecto multiplicador de colocar "líderes" en puestos claves que desconocen la acción organizativa. La situación se agrava debido a que en nuestros días se pregona el gran desprestigio de la enseñanza en nuestra máxima casa de estudios, y la tendencia es que los futuros dirigentes ya no provengan de la UNAM, sino de escuelas particulares, perdiéndose con ello aún más, en la preparación académica, la visión crítica política y social de nuestro país. Tal es el hecho que en la actualidad son pocos o inexistentes los hijos de altos políticos que estudian en la UNAM, la mayoría asiste a escuelas privadas tales como: el Tecnológico de Monterrey, ITAM, IBERO, ANAHUAC, etc, e incluso los pocos destacados profesores universitarios buscan laborar en estas instituciones, por el atractivo salarial con el que la UNAM no puede competir y establecer así relación con la descendencia de la clase poderosa que ahí se educa.

Si bien es cierto que en nuestro país se da una movilidad política que da pauta para la entrada de nuevos dirigentes cada determinado ciclo, también es cierto que es común que la mayoría de dichos políticos son descendientes y están respaldados por un nombre que en tiempos anteriores paso por la Administración Pública, con lo que se garantiza el relevo en generaciones y la permanencia de familias de la Clase Política en el Gobierno. Esto es factible por los compromisos que se dan en el juego del ejercicio del poder, así como la fortuna acumulada que permite la estancia en la "banca" hasta el relevo, y por las alianzas de "sangre" entre los matrimonios de la Clase Dominante y la Clase Política.

"La Clase Política, son burgueses, porque viven como tales, porque han logrado formar un capital considerable (a expensas del erario) porque proceden o se han incorporado gustosamente a la clase dominante, porque ganan gastan y educan a sus hijos como burgueses y porque, aún en los casos cada vez mas infrecuentes en que su

---

<sup>3</sup>.- Ramírez y Salim. La Clase Política Mexicana, p.142.

único o principal ingreso consiste en el sueldo que reciben, como se trata de sueldos estratosféricos que en realidad poco o nada tienen que ver con el esfuerzo o la responsabilidad real que entraña el cargo, también viven, sin duda, muy por encima del nivel satisfactorio"<sup>4</sup>

El Estado multiplica el sistema y lo preserva, la Clase Política También, los únicos perdedores son los trabajadores que no pueden estudiar en Harvard. El camino factible a seguir de los "sin nombre" es el de la capacitación y búsqueda de la oportunidad de ser descubiertos por la Clase dirigente para acceder a un mayor nivel, en el cual durarán siempre que le sirvan a dicha clase. Este es siempre el camino digno, claro esta, que la alternativa de la barbería y el cortesanismo tienen siempre lugar. Bien puede considerarse que los niveles jerárquicos en la Administración Pública están divididos en dos partes, una es la que va desde el más bajo hasta el medio o de supervisión, al cual tienen acceso las clases medias que se preparan y por suerte o astucia arriban; la otra es la de nivel directivo-ejecutivo hacia arriba, (que incluye a la presidencia), a la que tienen acceso los integrantes de la Clase Política y en no pocas ocasiones la Clase Dominante económicamente.

Lo anterior recuerda la organización del antiguo imperio azteca, sólo que en estos casos para subir, la suerte, la astucia, la "lealtad" y hasta la belleza, juegan papeles más importantes que la capacidad comprobada. Si los procesos de organización se llevan irracionalmente, qué puede importar pues la Función Organizativa?. El estudio que sirvió de base al presente documento, demostró que pocas organizaciones públicas dedican tiempo y personal suficiente a la Función, y es sumamente curioso que en todo discurso ó informe siempre se resalta la búsqueda de la excelencia operativa y el racionio de recursos (la que sólo se logra a través de una eficiente organización). Es por tanto trascendental recapacitar en la necesidad de reactivar la conciencia sobre la Función Organizativa, como base para crear el andamiaje competente, que sea el resultado de la adopción de medidas organizacionales óptimas para el manejo idóneo de los recursos disponibles, considerando el uso de herramientas de gran valía para administrar virtuosamente la instituciones públicas. Es también imperioso establecer sistemas institucionales de control y diseño organizacional, evitando las pocas acciones aisladas y coordinándolas bajo un sólo y eficaz núcleo, atendidas profesionalmente por personal verdaderamente capacitado, a fin de dar la adecuada atención de la Función, ya que ésta es la garantía más tangible y el medio más importante de la Administración Pública para realizar los fines del Estado de una forma racional, técnica pero a la vez humana. La falta de conciencia organizativa puede representar la causa principal de no lograr positivamente los fines gubernamentales.

---

<sup>4</sup>.- Ibidem. p. 13.

## C O N C L U S I O N E S

## CONCLUSIONES

Conforme a la Hipótesis planteada y de acuerdo a los diversos argumentos que se manejaron en el trabajo, se llegan a las siguientes conclusiones:

La Función Organizacional es el conjunto de acciones encaminadas a diseñar, conocer, analizar y evaluar la estructura, actividades y relaciones funcionales que se dan en una Institución, para señalar aquellas modificaciones que permitan contar con una situación organizacional deseable en la obtención de los objetivos que justifican sus existencia. La falta de una estructura orgánica y funcionalmente definida provoca trastornos en otros sistemas y procesos, como son por ejemplo:

### En la Administración de Personal:

- La Selección no puede realizarse adecuadamente ya que se desconocen las características del perfil de los puestos a llenar, o estas son vagas en su descripción.

- La Contratación carece de elementos que precisen las responsabilidades de los individuos en las labores que efectuarán, con lo que también se afectan las Relaciones Laborales al existir incertidumbre de las actividades exactas que pertenecen a cada puesto y no se pueden deslindar responsabilidades en los casos de litigios.

- La Inducción se dificulta al pretender dar información específica al personal de nuevo ingreso, pues se desconoce que labor realizará en lo particular.

- La determinación de las bases promocionales carecen de sustento, ya que se ignoran las características de los niveles a ocupar.

- El proceso de Capacitación es el de los más afectados, pues al carecerse de una definición de actividades exactas y concretas, es imposible definir contenidos educativos y determinar métodos y medios de instrucción.

- La fijación de sueldos y salarios es subjetiva al no poder especificar montos a pagar en relación a responsabilidades o volúmenes de trabajo; de igual manera se dificulta establecer sistemas de evaluación de desempeño sobre factores cualitativos por las mismas razones, quedando sólo la alternativa de medir aspectos cuantitativos como asistencia y puntualidad.

**En la Administración de Recursos Materiales:**

- Existen problemas para la adquisición de mobiliario y equipo adecuado a las características de las labores desempeñadas, dándose la posibilidad de comprar o rentar el menos conveniente.
  
- La Distribución de Espacios se enfrenta con saturaciones debido al crecimiento anárquico no correlacionado con las características laborales reales.

**En la Administración de Recursos Financieros:**

- La determinación del Presupuesto y Gastos Generales son inexactos debido al desconocimiento de la magnitud operativa a efectuarse, con lo que se incurre en excesos que declinan la economía de las Instituciones.

La efectividad de la Función Organizacional quedó demostrada en su aplicación práctica y experimental de los famosos dirigentes de las antiguas organizaciones bélicas, la que les permitió lograr sus fines de expansión y dominio territorial. En los finales del siglo XIX y principios de XX, pensadores tales como Taylor, Fayol, seguidores y complementarios, integraron las experiencias organizativas para compendiar un cuerpo de conocimientos cuya aplicabilidad universal revistió un rango científico, y a través de los cuales, aún en nuestros días, permiten llevar adelante organizaciones de diversa índole y tamaño, de manera adecuada, hacia los propósitos por los que fueron constituidas.

Actualmente la Función Organizacional puede concebirse como un proceso cuya aplicación en el diseño o rediseño de instituciones, permite el construir estructural y operativamente el "vehículo" por medio del cual se pueden alcanzar de manera óptima los resultados predefinidos, los que incluso son señalados dentro del mismo proceso. Lo elemental de la aplicación técnica de la Función, consiste en que instituciones no lucrativas, brinden utilitariamente el mejor servicio por cada peso gastado en su operación.

Las organizaciones, no importa su magnitud y características, se enfrentan frecuentemente a obstáculos que impiden el logro de sus fines. Entre estos problemas, se encuentran como los más comunes, los siguientes:

- Falta de claridad y precisión en la determinación de los objetivos a buscar.
- Falta de una visión técnica sobre la manera de agrupar las actividades para una conveniente departamentación.
- Existencia de niveles y tramos excesivos.
- Canales de comunicación inadecuados.
- Y en general: duplicidades, desperdicios, improvisaciones, desmotivación, falta de integración operativa, estancamiento, descoordinación, retraso en la toma de decisiones o bien, incorrecta toma de decisiones.

La aplicación de la Función Organizacional en el diseño, estudio y mejoramiento estructural y operativo, elimina y/o reduce drásticamente los obstáculos que impiden el sano desenvolvimiento organizacional. Sólo debe comprenderse por los dirigentes la necesidad de su objetiva ejecución.

El desarrollo del proceso organizativo puede estar a cargo de personal tanto interno como externo a la institución; sin embargo, lo más recomendable es que su realización se efectúe de manera conjunta y coordinada, y por personal previa y permanentemente calificado para ello, no sólo en aspectos técnicos gerenciales, sino también, y principalmente, en ámbitos que le permitan entender la realidad política y social, así como el entorno del sistema que atiende. Para la labor, existen herramientas de variada índole que facilitan el desempeño del trabajo de diagnóstico y mejoramiento organizacional.

Se acepta la afirmación de que los caminos viables para lograr encontrar soluciones a los problemas de nuestro país que causan la crisis y el endeudamiento externo son:

- Modernizar las organizaciones.
- Ser más eficientes en el manejo de recursos.

- Incrementar la Productividad.

La Función Organizativa es a su vez un medio viable para constituir organizaciones modernas, estructural y operativamente, que faciliten el eficiente uso de los recursos, conservando los escasos y caros, que también reduzcan los desperdicios e incrementen la productividad. Lamentablemente en la actualidad, se han confundido los conceptos de modernización y productividad con la simple tecnificación y reducción de procedimientos, los que sólo son las puntas de los icebergs.

Las acciones organizativas integrales y coordinadas que por primera vez en nuestra Historia se iniciaron concientemente en los años setenta, y que fueron respaldados en ese momento por los maximos niveles que reconocieron su valor, fueron interrumpidas, cortando así la posibilidad de alcanzar una concreción visible. El gobierno debe reconocer que la vía para lograr los fines estatales es a través de la reestructuración de la Administración Pública que busque capacitarla administrativamente, y que quienes la ocupen, sean concientes de la realidad nacional y del origen estructural del Estado Mexicano, donde la reestructuración se lleve a cabo bajo lineamientos objetivos y técnicos, que incrementen dicha capacidad en las organizaciones ya instaladas y no creando "instituciones" paralelas por periodos sexenales que fragmentan y duplican labores y a su vez elevan considerablemente los costos operativos. La solución por lo tanto no es matar al enfermo, sino sanarlo.

La búsqueda de la excelencia organizacional debe estar ajena a los individuos que ejercen poder por sexenios; dejandola a la suerte de que éstos la entiendan, acepten y apliquen; debe pues ser parte de la esencia de las instituciones públicas, para que quienes realizan la acción gubernamental la pongan en marcha, cultivandola hasta su maduración, de tal manera que se constituya en algo natural a las mismas organizaciones y se le permita ofrecer sus beneficios; así las futuras generaciones lograrán apreciar sus bondades.

Debe impulsarse más vigorosamente la implantación del sistema

de servicio civil, que verdaderamente promueva la calidad de los individuos que integran la Administración Pública, garantizando su permanencia en la misma sobre bases técnicamente cuantificables, ajenos a los caprichos de los dirigentes, y buscando su aprovechamiento óptimo y distributivo en los sectores más requeridos de personal, efectuando un desarrollo integral de los mismos, de tal forma que la continuidad administrativa, enfocada al mejoramiento organizacional, sea garantizada.

Debe comenzar a detenerse la indiferencia de los directivos sobre la importancia de la Función Organizacional, bajándolos de sus pedestales y compenetrándolos en la realidad de lo que es una organización eficiente; capacitarlos en ser mejores organizadores y dirigentes, abandonando la actitud prepotente y despótica que automáticamente se adquiere al lograr una alta posición; en una palabra, que tomen conciencia de la Función. Tal vez los resultados no sean vistos por ellos, pero si por los venideros quienes deberán dar continuidad a fin de lograr un real modelo de nación, que sea verdaderamente entendido, deseado y buscado por las mayorías de nuestro país.

## B I B L I O G R A F I A

**BIBLIOGRAFÍA**Libros:**- Aubert-Krier, Jane.**

Gestión de la Empresa  
Ariel, España, 1962.

**- Albers, Henry H.**

Principios de Organización y Dirección  
Limusa, México, 1978.

**- Arias Galicia, Fernando.**

Administración de Recursos Humanos  
Trillas, México, 1979.

**- Barns, Ralph M.**

Estudio de Movimientos y Tiempos  
Aguilar, España, 1979.

**- Barrios, Jesús D.**

Sistemas y Procedimientos  
(Nociones para su análisis)  
El Roble, México, 1973.

**- Brown y Moberg.**

Teoría de la Organización y la Administración  
(Enfoque Integral)  
Limusa, México, 1983

**- Caire, Guy**

Les Relations Industrielles  
Memento Daloz, France, 1973.

**- Carrillo Castro, Alejandro.**

La Reforma Administrativa en México  
Miguel A. Porrúa, México, 1975.

**- Carrillo Landeros, Ramiro.**

Metodología y Administración  
Limusa, México, 1982.

- **Castelazo, José R.**

Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública  
Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración  
Pública, México, 1977.

- **Centro Nacional de Productividad.**

El Método de Simplificación del Trabajo  
C.N.P., México, 1964.

- **Curie, N.M.**

Análisis y Medición del Trabajo  
Diana, México, 1979.

- **Chiavenato, Idalberto.**

Introducción a la Teoría de la Administración  
Mac. Graw Hill, México, 1976

- **Child, John.**

Organización  
(Guía para Problemas y Prácticas)  
Continental, México, 1989.

- **Dale, Ernest.**

Organización  
Técnica, México, 1976.

El Staff en la Empresa (Coautor Lindall F. Urwick)  
Deusto, 1980.

- **Danin Lobo, Luis Carlos.**

Introducción al Estudio de Organización y Métodos  
Costa Rica, 1979.

- **Dessler, Gary.**

Organización y Administración  
(Enfoque Situacional)  
Prentice Hall, México, 1986.

- **Duhalt Krauss, Miguel.**

Los Manuales de Procedimientos en las Oficinas Públicas  
UNAM, México, 1977.

Una Selva Semántica y Jurídica  
INAP, México, 1977.

Técnicas de Comunicación Administrativa  
UNAM, México, 1974.

- **Emerson, Harrington.**

Twelve Principles of Efficiency  
Easton Hive Publishing Company, U.S.A., 1976.

- **Fayol, Henri.**

Administración Industrial y General  
Herrero, México, 1976.

- **Fraga, Gabino.**

Derecho Administrativo  
Porrúa, México, 1982.

- **Galbraith, Jay R.**

Organization Design  
Reading Massachusetts  
Addison-Wesley, U.S.A., 1977.

- **Galindo y Martínez.**

Fundamentos de Administración  
Trillas, México, 1985.

- **George, Claude S.**

Historia del Pensamiento Administrativo  
Prentice Hall, México, 1974.

- **Gibson, Ivancevich y Donnelly.**

Organizaciones  
(Conducta, Estructura, Proceso)  
Interamericana, México, 1987.

- **Grados, Beutelspacher y Castro.**

Calificación de Méritos  
Trillas, México, 1983.

- **Guerrero, Omar.**

La Administración Pública del Estado Capitalista  
INAP, México, 1980.

El Estado y su Administración  
CIAP, FCPS, Cuad. #1, México, 1980.

- **Gomez Ceja, Guillermo.**

Planeación y Organización de Empresas  
(Guía Técnica)  
Edicol, México, 1983.

- **González y Rueda, Porfirio T.**

Simplificación del Trabajo de Oficina  
Limusa, México, 1983.

- **Hicks, Herbert G.**

Administración de Organizaciones  
CECSA, México, 1982

- **Hittle, J.D.**

The Military Staff  
(Its History and Development)  
Grenwood Press Publishers, U.S.A., 1975.

- **Jiménez Castro, Wilbur.**

Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa  
Limusa, México, 1987.

- **Kast y Rosenzweig.**

Administración en las Organizaciones  
Mc. Graw Hill, México, 1982.

- **Laberge, E.P.**

Elementos y Prácticas de Oym.  
ICAP, Costa Rica, 1970.

- **Lanham, E.**

Valuación de Puestos  
CECSA, México, 1978.

- **Laris Casillas, Francisco.**

Administración Integral  
CECSA, México, 1977.

- **Leonard, William P.**

Auditoría Administrativa  
Diana, México, 1977.

- **Litterer, Joseph A.**

Análisis de las Organizaciones  
Limusa, México, 1979.

- **Massie, Joseph L.**

Bases Esenciales de la Administración  
Diana, México, 1979.

- **Menéndez, Antonio.**

Comunicación Social y Desarrollo  
UNAM, México, 1972.

- **Mc Beath, Gordon.**

Organización y Planeación de Recursos Humanos  
Logos Consorcio, México, 1976.

- **Mc Gregor, Douglas.**

El Aspecto Humano de las Empresas  
Diana, México, 1989.

- **Muñoz Amato, Pedro.**

Introducción a la Administración Pública  
Tomos I y II.  
Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

- **March y Simon.**

Teoría de la Organización  
Ariel, España, 1981.

- **Münier, Nolberto J.**

Pert-CPM y Técnicas Relacionadas  
Economía y Empresa, México, 1975.

- **Moreno, Manuel.**

La Organización Política y Social de los Aztecas  
S.R.A., México, 1981.

- **Naciones Unidas.**

Manual de Mejoramiento de la Gestión en la Administración Pública  
O.N.U., U.S.A., 1980.

- **Newman, William H.**

Programación, Organización y Control  
Deusto, España, 1978.

- **Petit, Thomas A.**

Fundamentos de Coordinación Administrativa  
Limusa, México, 1978.

- **Pfiffner y Sherwood.**

Organización Administrativa  
Herrero, México, 1975.

- **Richardo Pagaza, Ignacio.**

10 Años de Planificación y Administración Pública en México  
INAP, México, 1974.

- **Raia y Margulies.**

Desarrollo Organizacional  
(Valores, proceso y Tecnología)  
Diana, México, 1977.

- **Ramirez y Salin.**

La Clase Política Mexicana  
Edamex, México, 1987.

- **Reyes Ponce, Agustín.**

Administración de Personal  
Tomos I y II  
Limusa, México, 1976.

El Análisis de Puestos  
Limusa, México, 1977.

- **Richman, C.**

El Staff  
Limusa, México, 1976.

- **Rodill y Mendoza.**

Lecturas sobre Organización  
Trillas, México, 1975.

- **Rodríguez y Gerard.**

Seguridad e Higiene y Riesgos de Trabajo  
(Análisis, comentarios y prácticas)  
Themis, México, 1983.

- **Rodríguez Reyes, Alvaro.**

Organización  
(Un Enfoque Dialéctico)  
Editores Asociados, México, 1982.

- **Santa Biblia, La.**

Antiguo y Nuevo Testamento  
Versión: Casidoro de Reina-Cipriano Valera  
Sociedades Bíblicas Unidas, U.S.A., 1960.

- **Siliceo, Alfonso.**

Capacitación y Desarrollo de Personal  
Limusa, México, 1980.

- **Sexton, William P.**

Teorías de la Organización  
Trilas, México, 1977.

- **Simons, León.**

El Arte Básico de la Dirección Financiera  
Logos Consorcio, México, 1976.

- **Soustelle, Jaques.**

Les Aztèques  
Press Universitaires de France, France, 1970.

- **Taylor, Frederick.**

Principios de la Administración Científica  
Herrero, México, 1976.

- **Uvalle Berrones, Ricardo.**

La Formación de la Administración Pública Capitalista,  
Diferencias entre la Administración Pública y la Administración  
Privada.  
UNAM, Cuaderno No. 5, México, 1982.

- **Velas Hervas, José A.**  
Guía para la Ejecución de Estudios de Oym.  
Universidad del Ecuador, Ecuador, 1977.
- **Velasco Piña, Antonio.**  
Tlacaélel, El Azteca entre los Aztecas.  
Jus, México, 1987.
- **Zerilli, Andrea.**  
Fundamentos de Organización y Dirección  
Deusto, España, 1978.

Tesis:

- **Gómez Vázquez, María Luisa.**  
Política y Administración Pública  
FCPS, 1980.
- **Sotomayor Orellana, Marco A.**  
La Reforma Administrativa y la Planeación en el Sector Público  
Mexicano.  
FCPS, 1981.

Apuntes de Clases.

- Lic. Alejandro Carrillo Castro.
- Lic. Ramiro Carrillo Landeros.
- Lic. Ernesto Mendoza Huichan.

Revistas:

- **Revista de Administración Pública**  
INAP. México.  
Números: 29, 30, 41, 42 y 45.
  
- **Revista Mexicana de Ciencia Política**  
UNAM. México.  
Números: 57, 60, 61 y 68.
  
- **Revista del Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública A.C.**  
  
Número: 3.
  
- **Revista Internacional de Ciencias Administrativas.**  
  
Número: 1.

Diccionarios y Enciclopedias:

- **Diccionario de Política y Administración Pública.**

Tomos I, II y III  
Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración  
Pública, México, 1980.

- **Diccionario de Política.**

Tomo A-J  
Siglo XXI Editores, México, 1981.

- **Enciclopedia Británica Barsa.**

- **Enciclopedia Metódica Larousse.**

- **Enciclopedia de México.**

- **Enciclopedia México a Través de los Siglos.**

- **Enciclopedia Universal Uthea,**

Guías Técnicas:

- **Análisis, Diseño y Control de Formas.**  
C.G.E.A., 1981.
- **Distribución del Espacio en las Oficinas Públicas.**  
C.G.E.A., 1979.
- **Elaboración de Manuales de Procedimientos.**  
C.G.E.A., 1981.
- **Manuales Administrativos.**  
D.G.E.A., 1979.
- **Metodología de Investigación en Organización y Métodos.**  
D.G.E.A., 1973.
- **Organogramas.**  
C.G.E.A., 1979.
- **Sistema de Orientación, Información y Quejas.**  
C.G.E.A., 1979.
- **Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público.**  
D.G.E.A., 1973.

Leyes, Decretos y Acuerdos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público Federal.  
28-ene-71.
- Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.  
11-mar-71.
- Acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado.  
26-jun-71.
- Acuerdo por el que se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependiendo del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.  
28-dic-72.
- Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el Programa de Reforma Administrativa de su dependencia.  
5-abr-73.
- Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias delegando facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos.  
5-abr-73.
- Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a establecer Sistemas de Orientación e Información al Público.  
5-abr-73.

- **Acuerdo** por el que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal coadyuvará permanentemente con las entidades del sector público en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.  
9-feb-76.

- **Acuerdo** por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos.  
3-ene-77.

- **Acuerdo** por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.  
12-may-77.

- **Decreto** por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.  
27-feb-79.

- **Ley Federal** de Responsabilidades de los Servidores Públicos.  
31-dic-82.

- **Ley Reglamentaria** del Servicio Público de Banca y Crédito.  
31-dic-82.

- **Reglamento Interior** de la Secretaría de la Contraloría de la Federación.  
19-ene-83.

- **Acuerdo** por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República.  
19-ene-83.

- **Acuerdo** por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.  
29-jun-83.

- **Acuerdo** que deroga las disposiciones que dieron origen a la Coordinación General de Estudios Administrativos.  
19-ene-83.

- **Acuerdo** por el que se establecen normas para la presentación de la declaración de Situación Patrimonial de los servidores públicos que determina la Ley.  
9-feb-83.

- **Acuerdo** por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos.

11-feb-83.

- **Acuerdo** que establece los criterios que las dependencias y entidades federales, deberán observar respecto a los pedidos y contratos sobre los trabajos de impresión, encuadernación y de artes gráficas en general, instruyendo formas continuas.

18-mar-83.

- **Acuerdo** sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

19-may-83.

- **Oficio Circular** No. 212-879 dirigido a los ciudadanos titulares coordinadores del sector por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los Organos del Gobierno de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

11-oct-83.

- **Acuerdo** por el que los titulares de las dependencias coordinadoras de sector y de las propias entidades de la Administración Pública Federal, se abstendrán de proponer empleo, cargo o comisión en el servicio público o de designar en su caso, a representantes de elección popular.

31-oct-83.

- **Acuerdo** por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos.

25-ene-84.

- **Decreto** por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure el avance en dicho proceso.

18-jun-84.

- **Acuerdo** que fija las normas de funcionamiento e integración del registro de servidores públicos sancionada en la Administración Pública Federal y se delegan facultades que en el mismo se consignan.

24-feb-84.

- **Reglamento Interior** de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

19-jun-84.

- **Acuerdo** que determina los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial en adición a los que se señalaron en la Ley de la materia.

18-jun-84.

- **Acuerdo** que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán instrumentar para la Simplificación Administrativa fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.

8-ago-84.

- **Acuerdo** que establece las bases administrativas generales respecto de las disposiciones legales que regulan la asignación y uso de los bienes y servicios que se pongan a la disposición de los funcionarios y empleados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

4-ene-88.

- **Acuerdo** por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan.

6-dic-88.

- **Acuerdo** por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.

7-dic-88.

- **Acuerdo** por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.

9-feb-89.

- **Presupuesto** de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1990.

29-dic-89.

- **Reglamento** de la Ley de las Entidades Paraestatales.

26-ene-90.