



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

33
2e5

LA CULTURA ADMINISTRATIVA COMO
ELEMENTO DETERMINANTE PARA ELE-
VAR EL NIVEL DE EFICIENCIA DE LOS
EMPLEADOS DEL SECTOR PUBLICO.

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA (AP)

p r e s e n t a

MARIA DEL CARMEN MENDOZA BARRIENTOS

México, D. F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INDICE.

Introducción.	IV
I. La cultura administrativa del servidor público en la administración pública central.	8
A. Conceptos: Administración, Administración Pública, Administración de Personal, Burocracia, Empleado Público, Cultura Administrativa.	10
B. Significado social. 1. La Reforma Administrativa. 2. Eficacia y eficiencia en la gestión pública. 3. Niveles de eficiencia en el empleado público.	31
C. Causas de la incipiente cultura administrativa.	44
II. La administración de personal público, un enfoque sistémico.	47
A. Sistema administración de personal público. 1. Subsistema de Regulación. 2. Subsistema de Apoyo. 3. Subsistema Sustantivo.	49
B. Subsistema Sustantivo. 1. Empleo. 2. Remuneraciones. 3. Capacitación. 4. Motivación. 5. Supervisión, Evaluación y seguimiento del desempeño.	53

III. Motivación y desempeño.	68
A. Teorías y modelos motivacionales.	70
B. Elementos de la motivación.	91
1. Participación.	
2. Incentivos no monetarios.	
3. Capacitación.	
4. Comunicación.	
IV. La eficiencia en la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación de la Secretaría de Educación Pública.	104
A. Antecedentes.	104
B. Organización y funcionamiento.	106
C. Marco legal que norma la situación laboral.	122
D. Eficiencia del personal técnico y administrativo.	127
E. La cultura de los empleados.	134
V. Propuestas para incrementar la cultura administrativa.	139
VI. Conclusiones.	145
Anexos.	150
Bibliografía.	159

Introducción.

Este trabajo tiene como objetivo, analizar la cultura que posee el servidor público, misma que lo hace actuar y conducirse de manera muy particular en el lugar de trabajo.

Cultura que provoca al trabajador una actitud que origina lentitud e ineficiencia en el despacho de las funciones que le competen, propiciando ésta al interior de la organización y al exterior una mala imagen ante la sociedad pues sus demandas de servicios no son cumplidas.

Se trata de cambiar la actitud que se tiene hacia el trabajo, el cual es visto como una pesada obligación que da trabajo cumplir, se propone ya no hacer las cosas al "ahí se va"; se trata de introducir una actitud positiva para el trabajo, que se esté conciente de que el trabajo de cada integrante es importante para la institución en la cual labora.

Ya que si bien, no es posible comparar la productividad que se persigue en una empresa privada con la eficiencia de una institución pública, pues las condiciones en las que se desarrolla una y otra son diferentes, ya que mientras la primera se preocupa por la ganancia obtenida, la segunda tendrá como fin satisfacer las necesidades de la sociedad; es posible obtener eficiencia y elevar los niveles de desempeño en las instituciones del sector público.

Así, el personal como el recurso más importante de toda organización debe recibir la atención que merece, sin embargo, en la administración pública mexicana el manejo de éste no se realiza de manera adecuada, como para que se adopte una actitud que dirija a los servidores públicos por el camino de la eficiencia.

En la mayoría de las instituciones públicas los integrantes son tratados de manera impersonal, sin prestarle la atención que requieren, lo cual provoca la desvinculación entre la institución y sus integrantes.

Situación que origina entre otras cosas, que los elementos que integran la organización y que son los instrumentos mediante los cuales la administración se plasma en servicios, no realicen adecuadamente su trabajo, ya que no ven mayor beneficio en ello que el percibir un salario que no es del todo suficiente.

Provocando con esa actitud que la sociedad tenga una mala imagen del Estado, pues se conoce a éste a través de las instituciones que lo integran, y si dichas instituciones no brindan los servicios que le son requeridos, se cuestiona entonces su razón de ser; surgiendo soluciones como la privatización, pues se tiene la idea de que una organización es más eficiente en manos de particulares que del Estado, reduciendo así la participación de éste en la economía.

De ahí la importancia de contar con gente que no únicamente se preocupe por realizar su trabajo, sino que además esté conciente del papel que desempeña dentro de la institución en la cual labora, ya que el contar con personal adecuado permitirá racionalizar el uso de recursos, agilizará la gestión administrativa, solucionando oportunamente las demandas de la sociedad mediante la prestación de servicios de calidad.

El principal problema que se identifica en la administración de personal, es la actitud negativa y el desinterés del servidor público por su trabajo y por la institución en la cual labora, actitud que externa en los parámetros de conducta burócrata que presenta.

Además la escasa o nula motivación, la carencia de incentivos, la desvinculación entre los objetivos de los integrantes y los de la institución, así como el trato impersonal de ésta para con su personal; provocan una situación en la cual se fomenta la cultura burócrata en los empleados del sector público, haciendo lento el trabajo al interior de la institución y fuera de ella servicios de escasa calidad.

Sin embargo, mediante la comprobación de las hipótesis que a continuación se enuncian se tratará de demostrar que es posible resolver el problema identificado:

- El aparato administrativo del Estado se desburocratará en la medida que el personal que la integra adquiera una nueva cultura, la cultura administrativa.
- La cultura administrativa es posible sólo si se motiva al servidor público, a través de adecuados programas motivacionales que eleven su nivel de desempeño; así como la calidad del servicio que presta la institución.
- En el sector público es posible motivar al empleado si se le hace participe de las políticas de la institución, además de proporcionarle la capacitación necesaria para que realice convenientemente sus funciones, estableciendo adecuados canales de comunicación entre

los empleados y sus superiores y entre los propios empleados, proporcionando a éstos incentivos que realmente los motive. Propiciando de esta manera un cambio en las estructuras mentales de los empleados, lo cual permitirá que éstos adopten una actitud nueva frente al trabajo y la institución, adquiriendo de esta manera la cultura administrativa.

En estos términos se demostrará que mediante un adecuado modelo motivacional que contemple las necesidades externadas en el ámbito laboral, así como los elementos que influyen en el comportamiento y que hacen actuar a los servidores públicos de determinada manera se logrará un desempeño eficiente en este sector. Tomando para ello a las etapas de capacitación y motivación como primordiales, las cuales al interactuar con las demás etapas en la administración de personal, se logrará un desempeño eficiente en este sector.

En el primer capítulo se define el marco conceptual en el que se desarrolla la administración de personal, situando al Estado como una entidad dinámica con tareas que cumplir y que sólo puede realizar a través de las instituciones que integran la administración pública, las cuales se apoyan en su personal para llevar a cabo sus funciones.

Se señala la importancia del recurso humano dentro de la organización, así como una breve reseña teórica sobre el concepto de la burocracia y la idea que la sociedad mexicana tiene de este grupo de empleados al servicio del Estado.

Se hace una reseña sobre los intentos que se han realizado para mejorar el aparato administrativo, entre los cuales destaca El Programa de Reforma Administrativa, puesto en marcha durante el sexenio 1971-1976, que pretendía imprimir racionalidad y transparencia al sector público, así como el lograr la eficiencia administrativa, para lo cual era necesario contar con servidores públicos capaces y con vocación de servicio.

Asimismo se analiza el ambiente o clima organizacional en el cual se desenvuelve el sector público mexicano, observando la existencia de una serie de vicios y actitudes que propician lo que se denomina cultura burócrata; también se explica lo que se entiende por cultura administrativa.

En este capítulo se plantean una serie de preguntas respecto a las causas que propician la cultura burócrata que en nada beneficia al sector público, sino que por el contrario, le imprimen una imagen negativa frente a la sociedad. De igual manera se analiza la eficiencia de las instituciones que integran este sector.

En el segundo capítulo, se presenta a la administración de personal partiendo de un enfoque sistémico, analizando sus subsistemas y el objetivo que cada uno de ellos persigue, resaltando la importancia del subsistema sustantivo, el cual se integra por las etapas de empleo, remuneraciones, capacitación, motivación y evaluación del desempeño.

Analizando las diferentes etapas y el manejo que de ellas se hace al interior de las instituciones, se identifica también a los servidores públicos de acuerdo a la clasificación existente.

En el tercer capítulo se trata a la motivación como elemento determinante en la administración de personal y la relación que ésta guarda con el desempeño.

Se incluye una exposición sobre las diferentes teorías que sobre motivación existen, observando las ventajas y desventajas que cada una de ellas presenta; así como de algunos modelos motivacionales, eligiendo uno de ellos: El Modelo de Aliento del Desempeño.

Dicho modelo es el que más se acerca al modelo motivacional que puede aplicarse en el sector público y mediante el cual es posible obtener resultados positivos, planteándose en este apartado las hipótesis mediante las cuales es factible implementar en los servidores la cultura administrativa.

El capítulo cuarto corresponde a un caso práctico, se analiza aquí a la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación (DGEIR) de la Secretaría de Educación Pública, en relación a la administración de personal en esta unidad administrativa.

Se analiza la organización y funcionamiento de la Dirección General, su organización, destacando el papel que desempeña el Departamento de Recursos Humanos, se reseña también el marco legal que regula las relaciones laborales, así como las condiciones en las que se encuentra su personal técnico y administrativo, la cultura que presenta y las necesidades que externa.

En el capítulo quinto se incluyen las propuestas para mejorar la cultura administrativa de los integrantes de la Dirección objeto de estudio, mismas que pueden ser aplicadas en otras instituciones realizando las adecuaciones pertinentes.

En el último capítulo se incluyen las conclusiones con las cuales se finaliza este trabajo.

CAPITULO I.

La cultura administrativa del servidor público en la administración pública central.

Es bien sabido que todo individuo posee una cultura, pero ¿qué se entiende por cultura? acaso cuando se habla de cultura se hace referencia al bagaje de conocimientos intelectuales que tiene un individuo, o a su saber en lo relacionado a las artes; los supuestos anteriores son validos, no obstante el concepto cultura abarca mucho más aspectos que los conocimientos intelectuales.

La cultura se refiere a los conocimientos, las costumbres, hábitos, maneras de comportarse, así como los valores que en los diferentes aspectos como el político, el religioso, económico, estético, cultural, social, etc. que poseen los integrantes de una sociedad o grupo determinado y que los caracteriza como parte de ésta.

En consecuencia puede afirmarse que un individuo puede poseer determinada cultura, aún sin poseer algún grado académico manifestando esta cultura en todos y cada uno de sus actos; adoptando determinada manera de comportarse en los diversos aspectos de su vida, así como en las interrelaciones que establece con los demás elementos de la sociedad; y éstos a su vez manifestarán su cultura en las diversas actividades que realicen, en las instituciones que creen y en los productos que obtengan.

Así, las instituciones como producto humano vienen a ser manifestaciones de la cultura que los hombres poseen, originándose de esta manera instituciones que respondan a las necesidades que la sociedad plantea.

Es conocido que el Estado como ente que rige a la sociedad no puede satisfacer por sí mismo las demandas que ésta plantea, y que para llevar a cabo las atribuciones que tiene es necesario crear organizaciones que lo apoyen, y que además puedan proporcionar los servicios que la comunidad solicita.

Como es posible observar, las instituciones presentan características que las identifican con la sociedad en la cual se originan.

Estas instituciones vienen a conformar la estructura de lo que se denomina administración pública, y es a través de ellas que se administra y conduce a la sociedad a estados de desarrollo económico, político y social; así cuando estas instituciones ya no responden a las exigencias de la sociedad, o no lo hacen en la medida que se espera, es importante remitirse entonces a los elementos básicos de dicha dependencia o unidad administrativa.

Entre tales elementos encontramos: las políticas por las cuales se conducen dichas organizaciones, desviación de los objetivos, manejo inadecuado de recursos, utilización de procedimientos que demeritan la eficiencia, o el contar con personal ineficiente que no se preocupa por realizar bien su trabajo.

Todos estos elementos aunados a cierto clima organizacional en el cual los empleados son los elementos que hacen posible que la organización funcione, conforman lo que pudiera denominarse cultura administrativa, que no es otra cosa que la serie de elementos costumbres y actitudes que un empleado posee respecto a la institución en la cual labora, así como a las demás dependencias y entidades que integran el sector público.

Partiendo de la premisa de que la base de toda organización es el personal que labora en ella, y de que es éste el encargado de manejar los recursos (materiales, financieros, tecnológicos, etc.), puede afirmarse que si se cuenta con elementos cuya cultura administrativa permita lograr niveles de eficiencia, se estará en posibilidad de responder a las exigencias de cambio que la sociedad plantea, cumpliendo con las atribuciones que cada institución tiene encomendadas; lo cual dará como resultado que se atiendan adecuadamente las demandas de la sociedad, al brindar los servicios en la cantidad y calidad que se requieren.

Como consecuencia de lo anterior la imagen del Estado se reforzará, ya que se conoce al Estado mediante los servicios que prestan las instituciones que integran la administración pública, mejorando la imagen del sector público; pues se debilitará la imagen del empleado burócrata, surgiendo la de un servidor público eficiente.

A. Conceptos: Administración, administración pública, administración de personal, burocracia, servidor público, cultura administrativa.

1. Administración.

Este primer capítulo comienza con la definición de los conceptos que se encuentran relacionados con el tema de la cultura administrativa del servidor público.

En primer lugar surge el concepto de administración como el conjunto de conocimientos y técnicas que permiten el adecuado manejo de los recursos con que cuenta una institución para lograr los objetivos de la misma.

Y como derivación de ésta, la administración pública que como su nombre lo indica se refiere a la administración de las actividades propias del gobierno; y que involucra a las diversas instituciones y dependencias que integran al sector público.

Más adelante se define a la administración de personal como el conjunto de conocimientos que permitirá la organización y el manejo del recurso humano, para el logro de los objetivos de una institución, sea ésta pública o privada.

Asimismo se proporciona la definición de los grupos en los cuales se reúne el sector público conocidos como burocracia, de igual manera se hace una descripción de lo que se entiende por servidor público y cultura administrativa. Pues el manejo de tales conceptos ayudará a la mejor comprensión del tema que a lo largo de los siguientes capítulos se desarrollará.

El significado del concepto administración ha sido interpretado por diversos autores desde tiempo atrás, a continuación se dan algunas de estas definiciones:

" La administración es la actividad de grupos que cooperan para la realización de objetivos comunes" según la definición que hace Herbert A. Simon. 1

1. Herbert A. Simon. cit. pos. Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. México, 1986. Ed. FCE., p. 20.

De acuerdo a esta definición se considera a la administración como la actividad de grupos que trabajan con un propósito común, pero esta "actividad" no se halla definida; puede pensarse entonces que esa actividad se refiere a la interacción que los grupos tienen entre sí, cayendo en un error, por lo tanto considero que esta definición no alcanza a definir lo que es la administración.

Luther Gulick, establece que "la ciencia de la administración es el sistema de conocimiento con el cual los hombres pueden entender las relaciones, predecir efectos e influir en resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando en forma organizada para un propósito común." 2

Gulick considera a la administración como una ciencia a través de la cual pueden obtenerse determinados resultados, la definición anterior lleva a pensar en un conjunto de conocimientos teóricos, olvidando un tanto el aspecto práctico inherente a las organizaciones.

No debe olvidarse que para poder influir en los resultados de una organización, es necesario contar con una serie de instrumentos, técnicas y procedimientos que posibiliten la modificación de los resultados que se pretende obtener, y para lo cual se trabaja en equipo.

Para Fernández Arena, "la administración es la disciplina que persigue la satisfacción de objetivos organizacionales contando para ello con una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado." 3

Esta definición considera a la administración como una disciplina que lleva al logro de los objetivos organizacionales, pero no señala mediante que se van a conseguir tales objetivos.

No obstante introduce como elemento indispensable la existencia de una estructura, remitiendo entonces a que la administración necesariamente debe darse al interior de una organización, en donde sus integrantes trabajan de manera coordinada.

2. Luther Gulick., cit. pos. Muñoz Amato, Pedro, ibidem, p. 18.

3. Fernández Arena, José. Introducción a la Administración, México, 1970. Ed. UNAM.

Para George Terry "la administración es un proceso distintivo que consiste en la planeación, organización, ejecución y control, ejecutados para determinar y lograr los objetivos, mediante el uso de gentes y recursos." 4

En su definición George Terry hace referencia a lo que es el proceso administrativo que incluye entre sus etapas a la planeación, organización, dirección y control de las actividades a realizar, mediante la utilización de recursos.

Pero aunque en la práctica la administración es un proceso administrativo a gran escala, influyen además otra serie de elementos y conocimientos que permitan el adecuado manejo de los recursos para el logro de los objetivos que se persiguen.

En las definiciones anteriores se observa que los elementos predominantes son los siguientes:

- a. Se considera a la administración como un sistema o conjunto de conocimientos.
- b. El término administrar se refiere al manejo de recursos que pueden ser utilizados en una organización.
- c. El logro de los objetivos organizacionales se presenta como el principal fin de la administración

Por lo que puede inferirse que la administración es el conjunto de conocimientos y técnicas que se encargan del adecuado manejo de los recursos con que cuenta una institución para el logro de los objetivos de la misma y que son su razón de ser.

2. Administración Pública.

El Estado es el ente o instancia que surge de la sociedad y se coloca por encima de ella, es la sociedad organizada formada por individuos que han delegado su voluntad individual en favor de éste para lograr una convivencia pacífica con los demás individuos en el interactuar cotidiano.

4. Terry, George Robert. Principios de Administración. México, 1971. Ed. Continental., p. 20.

Pero el Estado no puede ejercer acción alguna sino se concretiza, siendo necesario que se personifique para poder actuar; surge entonces el gobierno como el poder que ordenará y protegerá a la sociedad.

A su vez el gobierno para llevar a cabo estas funciones se apoya en una maquinaria administrativa compuesta por una serie de instituciones y dependencias, que forman lo que se denomina administración pública.

" En su sentido más amplio la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política." 5

Aquí se asemeja a la administración pública con el gobierno induciendo a confusión, pues el gobierno es:

El poder público emanado del pueblo a través del cual se ejerce la soberanía nacional, jurídicamente hablando el gobierno representa a la nación; y la administración pública se refiere a las actividades que este gobierno realiza para cumplir con las funciones que tiene encomendadas, así como la satisfacción de las demandas de la sociedad.

Quizá en la segunda parte de la definición se haga referencia a esto al señalar que la administración pública se refiere a "todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política"; pero considero que más que a la conducta, la administración pública se refiere a las acciones que llevan inmersa esa conducta.

En 1887 Woodrow Wilson publicó un artículo en el que señalaba

" que la administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción, es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno...la administración es parte de la vida política pero se sitúa por encima de ella, la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público, toda aplicación particular de la ley general es un acto de administración." 6

5. Muñoz Amato, Introducción a la..., p. 15.

6. Woodrow Wilson., cit. pos. Muñoz Amato, Pedro. Ibidem, p. 16.

La definición de Woodrow Wilson resulta más completa, ya que además de definir a la administración pública como las acciones que realiza el gobierno, relaciona a ésta con la política pero situándola por encima de ella en lo cual tiene razón; pues si bien la administración pública retoma elementos de la política no se enclaustra en ésta, sino que va más allá al hacer realidad esta política en el campo administrativo, desarrollando dichas políticas en el ámbito de lo social.

Leonard D. White señala que la administración pública:

" consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública... un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública." 7

Leonard D. White proporciona una definición bastante completa, mas habría que agregar que la administración pública no es únicamente el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinado; sino que es la aplicación de éstos, haciendo lo que se denomina política pública.

En su libro Public Administration (1950), Simon Smithbur y Thompson dicen que:

" la administración pública significa, en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los estados; las corporaciones del gobierno y ciertas otras entidades de carácter especializado." 8

7. Leonard D. White., cit. pos Muñoz Amato, Pedro. Ibid., p. 20.

8. Simon A. Herbert., cit. pos. Pedro Muñoz Amato. Introducción a... México, 1986. Ed. FCE., p. 20.

En efecto la administración pública se refiere a las actividades que realizan las distintas dependencias, entidades y unidades administrativas que componen la administración pública, pero no sólo las que se dedican a la rama ejecutiva; ya que como puede observarse en la impartición de justicia también está presente la administración. Aunque Smithbur y Thompson tiene razón al señalar que la administración pública se da también en los niveles estatal y municipal, así como en el federal.

Marshal E. Dimock proporciona una definición más amplia cuando dice que:

" la administración se refiere al "que" y al "como" del gobierno. El "que" es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El "como" son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito. Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman en síntesis lo que se llama administración." 9

Dimock conjuga el conocimiento y las técnicas administrativas para definir lo que es la administración pública, pero considero que la administración se da a la aplicación de éstos al utilizar los recursos con que cuenta el gobierno de manera racional, para llevar a cabo las políticas que le marca el Estado.

En base a las definiciones anteriores es posible identificar que el término administración pública se refiere a:

- a. Las instituciones y dependencias que llevan a cabo las políticas gubernamentales.
- b. Las gestiones y funciones que competen al gobierno.
- c. El conocimiento y las técnicas que capacitan a los administradores para llevar a cabo las funciones del gobierno.

En resumen se entiende por administración pública a la parte del gobierno que se refiere al manejo de los recursos materiales, humanos, tecnológicos, financieros, etc. los cuales sirven de instrumento para realizar las políticas del Estado.

9. Marshal E. Dimock., Muñoz Ámato, Pedro. op. cit., p. 19.

Físicamente la administración pública se integra por las instituciones y dependencias gubernamentales que tienen entre sus funciones la atención de las necesidades que la sociedad plantea, así como la satisfacción de las mismas mediante la prestación de servicios.

Francois Gazier señala que "las misiones esenciales de la administración pública son tres:

- a) Mantener el orden social.
- b) Proporcionar los servicios públicos.
- c) Procurar el desarrollo económico y social de la nación." 10

Y para efectuar estas funciones se requiere de personal que se encargue de la realización de dichas tareas. Por lo tanto debe entenderse entonces al Estado como una entidad dinámica con tareas que cumplir, y estas tareas sólo puede llevarlas a cabo a través de la administración pública mediante el personal que labora en ella; y el éxito o fracaso de dicha administración estará supeditado a lo adecuada que sea su administración de personal.

3. Administración de Personal.

El término administración de personal es de origen anglosajón y sus antecedentes se encuentran en el movimiento eficientista de la organización empresarial, el cual se inicia con los experimentos que la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard realizó en la Western Electric Company conocidos como "experimentos de la Hawthorne"; dando origen a la disciplina conocida como relaciones humanas que posteriormente cambiaría su denominación por la de administración de personal.

En sus inicios la administración de personal se interesó más por el manejo de los obreros que por los empleados de oficina, la razón de esta situación es que los obreros representaban mayor costo en la mano de obra que los empleados de oficina. Por esta razón los programas de reducción de costos y otras técnicas de ingeniería industrial para establecer las normas de desempeño que simplificarán el trabajo y lograrán la eficiencia fueron introducidos primeramente a las fábricas.

10. Gazier, Francois. La fonction publique dans le monde. Paris, 1972. Ed. Cujas., p. 15.

Pero al aumentar el personal administrativo tanto en el sector público como en el privado, se hace necesaria la introducción de la administración de personal que permita resolver los problemas que se presenten.

Para entender mejor lo que es la administración de personal a continuación se proporcionan definiciones según diversos autores:

Fernando Arias Galicia considera a la administración de personal como:

" el proceso administrativo aplicado al acrecentamiento y conservación del esfuerzo, las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades, etc., de los miembros de la organización en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general. " 11

Es decir que considera a la administración de personal como aquellas actividades encaminadas a cuidar y acrecentar las aptitudes de los empleados en beneficio de los mismos, pero sobre todo en beneficio de la organización en la cual labora.

" La administración de personal es un código sobre las formas de organizar y tratar a los individuos en el trabajo de manera que cada uno de ellos pueda llegar a la mayor realización posible de sus habilidades intrínsecas, alcanzando así una eficiencia máxima para ellos mismos y para su grupo, dando así a la empresa de la que forman parte, una ventaja competitiva determinante y por ende, sus resultados óptimos." 12

Pero más que un código es el conjunto de conocimientos y técnicas que van a permitir desarrollar las habilidades de los empleados para que éstos logren niveles de eficiencia.

11. Arias Galicia, Fernando. Administración de recursos Humanos. México, 1976. Ed. Trillas., p. 27.

12. Pigors Paul y A. Meyers, Charles. Administración de personal. México, 1985. Ed. CECSA., p. 20.

" La administración de personal introduce a la administración general un elemento destinado a aumentar la productividad del trabajo por medio del establecimiento de mejores relaciones humanas. Desde el punto de vista de la gestión se dirige a obtener ventajas fundamentales tales como una mejor utilización de los servicios del personal, mejor número de traslados, una moral superior, un "esprit de corps" más desarrollado y economías en el costo de la producción." 13

Agustín Reyes Ponce señala que la administración de personal

" busca elevar la capacidad y obtener la colaboración de todo el personal, utilizando como medio para ello y sólo cuando fuera indispensable, la satisfacción de los intereses del trabajador." 14

La definición de Reyes Ponce se apega más al eficientismo que se perseguía en otras épocas, como medio para lograr la productividad; exigiendo para ello el esfuerzo del empleado, utilizando como último recurso y cediendo un poco al respecto en lo referente a la motivación del individuo mediante una serie de estímulos.

En el sector público la administración de personal se refiere

" a la selección, educación y dirección de personas que han de participar en las tareas gubernamentales proporcionando el factor más decisivo de toda situación administrativa, la calidad humana; con especial referencia a los problemas de relaciones humanas en el trabajo." 15

Aquí se demuestra la importancia que atribuye el autor a la calidad humana del empleado, es decir a los valores inherentes al individuo sobre los cuales puede ejercerse cierta influencia, que traiga como resultado beneficios para la institución.

13. Laberge, E. P. Administración de personal. Costa Rica, 1960. Ed. Escuela de Administración Pública América Central., p. 12.

14. Reyes Ponce, Agustín. Administración de personal. México, 1970. Ed. LIMUSA., p. 25.

15. Muñoz Amato, Pedro. op. cit., p. 25.

" Corresponde a la administración de personal la responsabilidad de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en el sector público, que se conocen con el nombre de burocracia." 16

De una manera clara y sencilla Miguel Duhalt Krauss expone el principal objetivo de la administración de personal, que consiste en aprovechar al máximo los recursos humanos con que cuenta una organización.

En estas definiciones se observa que se concibe a la administración de personal como:

- a) El proceso que permite el acrecentamiento y conservación de conocimientos y habilidades de los integrantes de una organización en beneficio de ésta y del individuo.
- b) El conjunto de conocimientos sobre el trato, y la organización de individuos, para conducirlos a lograr la eficiencia.
- c) El principal objetivo de la administración de personal es aumentar la productividad, a través del establecimiento de mejores relaciones humanas, que permitan elevar la capacidad de los integrantes de una organización.

Así entonces, es posible concluir que la administración de personal en el sector público es el conjunto de conocimientos, técnicas y procedimientos que se ocupan del manejo de los empleados, para conducirlos y lograr que éstos trabajen de acuerdo a los objetivos que persigue la institución en la cual laboran; obteniendo de ellos la eficiencia que se requiere para la adecuada prestación de los servicios que la institución o dependencia presta a la sociedad, al mismo tiempo que se logre la compensación de las aspiraciones de los empleados; de esta forma, con la administración de personal se busca el mejor aprovechamiento de los recursos humanos con que cuenta una organización.

16. Duhalt Krauss, Miguel. Administración del personal en el sector público. Un enfoque sistémico. México, 1972. Ed. Instituto de Administración Pública., p. 14.

4. Burocracia.

Una vez que se ha definido a la administración de personal, será necesario pasar al análisis de los empleados que integran el aparato administrativo en el sector público y, que se agrupan formando lo que se denomina burocracia.

La palabra burocracia en su sentido popular tiene un significado peyorativo, con el cual se califica a los empleados que laboran en el sector público, a los que se identifica con la inercia, el papeleo, la lentitud en los trámites el tortuguismo y el mal servicio que se presta en las instituciones públicas.

"Desde el punto de vista de la administración pública se define a la burocracia como un cuerpo profesional de funcionarios y empleados organizados en una pirámide jerárquica que opera bajo normas, reglas y procedimientos impersonales o uniformes, que trabajan para el Estado." 17

Así las personas que laboran en el aparato administrativo y se dedican a realizar las tareas de la administración pública conforman la burocracia de un país.

Según Max Weber, todas las sociedades se encuentran bajo un sistema de dominación que se caracteriza por las creencias que legitiman el ejercicio del poder, y por un aparato administrativo que sirve de vínculo entre gobernados y gobernantes.

Weber distinguía tres tipos de dominación:

- a) Carismática.
- b) Tradicional.
- c) Racional.

En la dominación carismática el poder lo detenta un líder carismático, al que corresponde un grupo de seguidores; en la tradicional que se basa en el respeto a lo establecido, la tradición es el principio básico y a este tipo de dominación corresponde un aparato administrativo feudal en el cual los funcionarios son servidores casi personales del detentador de la autoridad.

17. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la administración pública. México, 1988. Ed. INAP-CONACYT., p. 43.

El tercer tipo de dominación es el racional en éste el estado de derecho es la base del sistema legal de dominación, y la burocracia es el aparato administrativo que corresponde a este esquema de organización.

Es entonces que debe considerarse a la burocracia como un grupo social que realizará las tareas encargadas al aparato gubernamental, mediante las normas y procedimientos establecidos para el caso; en donde la autoridad es delegada y respetada por todos, pues existen reglas establecidas que deben acatarse y cuya validez es uniforme y obligatoria en los distintos ámbitos de la organización.

Se supone también la división del trabajo que posibilita la asignación formal de tareas y responsabilidades a grupos e individuos; la delegación de autoridad que se fundamenta en el reconocimiento efectivo a determinado grupo o individuo que tiene derecho a dar ordenes a los otros para cumplir con las funciones de la organización, y la disciplina que garantiza que las actividades masivas se realizarán bajo esquemas ordenados que posibiliten alcanzar los fines que persigue la organización.

De acuerdo al planteamiento anterior la burocracia resulta ser un grupo de individuos que trabaja en beneficio del aparato administrativo para el cual laboran, realizando las funciones encargadas a éste; haciendo lo posible por alcanzar los objetivos de la organización bajo las normas y procedimientos más adecuados, de una manera organizada, respetando y delegando la autoridad para el óptimo funcionamiento del aparato administrativo.

No obstante en la sociedad mexicana, al conglomerado que labora en las oficinas del gobierno se le denomina despectivamente "burocracia", a los servidores públicos como ya se dijo se les identifica con la ineficiencia, la lentitud en los trámites, el papeleo y demás calificativos que señalan al sector público como el mayor empleador de personal ineficiente, que cobra y no trabaja; y que además produce un elevado déficit en el gasto público.

Las deficiencias que se presentan en este sector pueden atribuirse por un lado al elemento humano, el cual no se halla motivado para realizar sus labores de una manera eficiente; y por otro lado a las causas estructurales inherentes a la organización, estos elementos al conjugarse no permiten que el trabajador se desarrolle, ya que por el contrario lo sofocan y lo encasillan dentro de un sistema burocrático que le resta creatividad y ganas de trabajar de una manera eficiente.

Como se expresó en líneas anteriores se considera a la burocracia como el conglomerado de personas que realizan las tareas encargadas al aparato administrativo, éstos tienen distintas denominaciones pero en general se hace referencia a ellos como: funcionarios públicos, empleados al servicio del Estado, burócratas, etc.

En el Título Cuarto de la Constitución Política se cambia la denominación de funcionario por la de servidor, cambio que tiene como propósito acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debe mantener el trabajador público en su empleo; incluyendo en esta nueva denominación a trabajadores y funcionarios públicos,

5. Servidor público.

Se denomina empleado a la persona que ocupa un puesto de trabajo o desempeña una actividad específica dentro de una organización productiva o de servicio, y cuyos derechos y obligaciones son establecidos en un contrato; el cual puede ser individual o colectivo.

▪ De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, se entiende como trabajador a toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, cuando medie un nombramiento expedido por una institución o por aparecer en las listas de raya de los trabajadores temporales." 18

Es entonces que el servidor público es aquella persona que se incorpora a la administración pública y que percibe una remuneración por su trabajo.

Según el Glosario de Términos Administrativos "el empleado público es el trabajador o empleado que labora o que se encuentra en la administración al servicio del Estado, que no tiene:

18. Trueba Urbina y Trueba Barrera, cit. pos. Salvador H. Yañez. Las remuneraciones a los servidores públicos en México, México, 1986. Ed. FCPyS., p. 37.

- a) Atribución especial designada en la ley, sino tareas asignadas por su jefe inmediato o por manuales internos;
- b) "Imperium, es decir, poderes propios a la función que desempeña;
- c) Participación en la voluntad pública, y
- d) Representación ante el pueblo.

El empleado aparece como un mero ejecutor de las decisiones de los funcionarios, supone solamente una vinculación interna hacia la administración pública." 19

Según lo establecido en el Título Cuarto Constitucional referente a las responsabilidades de los servidores públicos, éstos serán aquellos que prestan sus servicios en la administración pública, son quienes llevan a cabo las políticas del Estado; son los instrumentos que la administración utiliza para personificarse, estos trabajadores realizarán las tareas encargadas a dicha administración.

Los servidores de la administración pública federal se clasifican desde el punto de vista jurídico en trabajadores de base, de confianza y lista de raya base; por su ubicación en la jerarquía administrativa se catalogan en técnicos u operativos, mandos medios y superiores; por su contratación se clasifican en trabajadores por plaza, interinos, por honorarios y por obra determinada; por sus características personales y capacitación, se clasifican en personal administrativo, técnico, profesional y personal operativo.

Como este trabajo de tesis se enmarca dentro de la administración pública central, se tomará la clasificación jurídica, tomando como objeto de estudio a los empleados denominados técnicos u operativos y administrativos.

Los trabajadores de base son aquellos que se caracterizan por la inamovilidad en su puesto después de seis meses, así como por gozar de los derechos que les otorga la Ley, disfrutando entre otros el derecho de asociarse y el derecho de escalafón.

19. Presidencia de la República, Glosario de Términos administrativos. México, 1982. Ed. Coordinación General de Estudios Administrativos., p. 75.

Los trabajadores de confianza son aquellos cuyo nombramiento requiere de la aprobación del titular del Ejecutivo (en la práctica esta responsabilidad es delegada a los funcionarios encargados de la administración de personal de cada una de las dependencias), y aquellos empleados cuyo puesto sea catalogado como de confianza por la Ley Reglamentaria del apartado "B", o que dicho puesto haya sido determinado como de confianza por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Los empleados de confianza están excluidos de los beneficios del Estatuto Jurídico del apartado "B", sin embargo en la fracción XIV del mismo se beneficia a dichos trabajadores en materia de atención médica, seguridad social, habitación y protección al salario. Estos empleados gozan de la mayoría de los beneficios que otorga la Ley, excepto del derecho de inamovilidad, el derecho de asociarse en sindicatos y el derecho escafalonario.

" en la práctica existen informalmente dos grupos de trabajadores de confianza:

- Los que son llamados a laborar en la institución por el titular o grupo político dominante, estos empleados llegan y se van al mismo tiempo que el funcionario que los llamó a laborar.
- Pero existe otro grupo de trabajadores de confianza que pueden ser denominados técnicos u operativos, éstos son contratados asignándoseles una plaza de confianza y pueden permanecer en la administración pública independientemente de los cambios políticos o sustitución de funcionarios. De todas maneras, el empleado puede ser separado con facilidad y sin responsabilidad para la institución, por el solo hecho de la pérdida de la confianza." 20

20. Yañez Campero, Salvador H. y Valentín Y. C. op. cit., p. 45.

6. Cultura administrativa.

Como ya se expresó, en el desempeño del empleado público intervienen dos aspectos: uno es la personalidad que éste posee como individuo, y el otro es el que se refiere a la estructura y entorno en que se haya inmerso dentro de la institución en la cual labora; de tal manera, que al conjugarse dichos elementos originan un comportamiento que es reflejo tanto de los hábitos y costumbres del empleado, como de la influencia que sobre él ejerce la organización.

Este comportamiento o conducta forma parte de una cultura, y en el caso de los empleados públicos, los patrones de conducta que manifiestan son indicadores de la cultura que poseen.

Patrón de conducta, es la forma acostumbrada de hacer las cosas en los distintos aspectos de la vida cotidiana, así la conducta cultural abarca desde los aspectos más simples de la vida como el comer con tenedor, guardar determinados modales en la mesa, saludar, despedirse, hasta situaciones más complicadas como realizar ecuaciones, desarrollar teorías, comportarse de tal o cual manera en el matrimonio, con los hijos, con los amigos etc., todos estos son patrones de conducta que cada individuo posee.

Así puede considerarse que el servidor público también desarrolla ciertos patrones de comportamiento en su lugar de trabajo, que son manifestaciones de la cultura que posee respecto a sus instituciones y que puede denominarse "cultura administrativa".

Hay quien al analizar la relación de la administración pública con las otras fases del Estado señala que:

" La administración pública tanto en la rama ejecutiva como en los demás sectores del gobierno es un reflejo del estilo de vida de cada sociedad, de su configuración de ideas, actitudes, costumbres, normas, instituciones, procesos y otras formas de conducta." 21

21. Muñoz Amato, Pedro. op. cit., p. 40.

" Las corrientes antropológicas definen a la cultura como lo que une a los hombres, una serie de técnicas para ajustarse al medio exterior y a los demás hombres como la forma de vida que regula la existencia en todos los instantes desde el momento que nacemos hasta que morimos, ya que existe tengamos o no conciencia del hecho una presión constante sobre nosotros para que sigamos cierto tipo de conducta que otros hombres han creado para nosotros." 22

La cultura se integra por elementos como la tradición la idiosincrasia, las necesidades biológicas, psicológicas y espirituales del individuo, sus principios e ideología, así como las influencias que recibe del clima organizacional en que se desenvuelve, y que lo obligan a actuar de tal o cual manera frente a una situación determinada.

El clima organizacional se refiere a las características particulares de una organización, las cuales pueden deducirse por la manera en que actúan sus integrantes al interior de ésta.

" Es decir el clima constituye la personalidad de una organización y contribuye a la imagen que ésta proyecta a sus empleados e incluso al exterior." 23

No obstante que los patrones de conducta pueden generalizarse, para la mayoría de los integrantes de la sociedad como la lengua o la manera de comportarse ante determinadas situaciones, también existen comportamientos que se circunscriben a ciertos grupos como las élites políticas, empleados de gobierno, trabajadores, etc. Así, según el enfoque antropológico existen ciertos elementos en el ambiente cultural de un país que no ofrecen condiciones para que el gobierno y la burocracia que lo integra sean honrados.

22. García Valencia, Antonio. Las relaciones humanas en la administración pública mexicana. México, 1978. Ed. Porrúa., p. 18.

23. Brunet, Luc. El clima de trabajo en las organizaciones. México, 1992. Ed. Trillas., p. 26.

En efecto en la administración pública existen condiciones que propician la ineficiencia, que van desde la proliferación de unidades administrativas que en muchas ocasiones duplican sus funciones, concentrando la toma de decisiones y formando pequeños feudos administrativos cayendo en la inercia y la rutina; hasta el predominio de intereses creados dentro y fuera de la institución o la indefinición de responsabilidades de los empleados al interior de ésta, los cuales carecen de una vocación de servicio o que en el más grave de los casos desconocen los objetivos de la institución. Aunado a ésto la tendencia a hacer más complejas las organizaciones alejándolas de la realidad y de las atribuciones que la ley les confiere, lo cual trae como consecuencia la ineficiencia de dichas organizaciones, creando un clima nada adecuado para el desarrollo de una cultura administrativa que propicie la eficiencia del sector gubernamental.

Dichos elementos se hayan directamente vinculados a los aspectos de la personalidad del individuo y a la influencia que éste recibe del clima organizacional; tales elementos al conjugarse van a conformar la cultura del servidor público.

" Todas las sociedades humanas requieren a fin de tener éxito en las relaciones que establecen los individuos elementos como: lenguaje, tecnología, reglas relativas al gobierno, el trabajo, la propiedad, el comercio, etc.; sanciones y recompensas, conocimientos científicos y mitología; arte y tradiciones; cuentos y poesía, etc. Todo lo anterior proporciona ciertas pautas de conducta; entonces la cultura puede entenderse como un conjunto organizado de reacciones o maneras de conducirse, característico de una sociedad particular." 24

Es así que la cultura es producto de la actividad humana en un medio o entorno determinado, por lo tanto existen diversos aspectos en los cuales la cultura adopta variadas modalidades, desagregándose en los distintos papeles o roles que el individuo desempeña; surge así la cultura administrativa que se refiere al comportamiento del empleado frente a las instituciones en las cuales labora, la cultura política que se halla en relación con la conciencia y la posición que guarda el individuo con respecto a los distintos elementos que intervienen en un sistema político, etc.

24. Arias Galicia, Fernando., op. cit., p. 96.

Es entonces que la cultura administrativa estará integrada por los elementos y situaciones que influyen directamente en el servidor que labora en la administración pública y que lo hacen actuar de determinada forma en su desempeño cotidiano. Estos elementos son: el nivel de preparación del trabajador, sus necesidades e interés en sus funciones, las condiciones laborales en las que se desarrolla, sus aspiraciones, influencia del ambiente organizacional, sus relaciones con sus compañeros y superiores, etc. Todo esto va a converger para constituir una cultura en el servidor público, respecto a su trabajo y al papel que desempeña como parte del aparato administrativo gubernamental.

Es decir, la cultura administrativa es la posición que el servidor público tiene ante el trabajo y ante la vida, al interior de la administración pública inmersa en un contexto social determinado.

La cultura administrativa deseable en el sector público es aquella que posibilite un cambio de las estructuras mentales, que permita realizar las labores de una manera eficiente, apoyándose básicamente en la capacitación lo cual facilitará las acciones por alcanzar los objetivos de la institución y de la nación en conjunto; brindando la posibilidad de llegar a estadios superiores de desarrollo, respondiendo así a las exigencias del mundo actual.

" La problemática es desafío. Una nueva política y nuevos hombres requiere México. Políticos de "piel dura" y acendrado patriotismo. Administradores públicos eficientes y honestos. Especialistas y técnicos con sensibilidad social. Seguros de sí mismos y solidarios con su país. Ese debe ser el perfil del nuevo servidor público de México. " 25

El servidor público que la sociedad exige, es aquel que esté preparado técnica y políticamente para enfrentar los cambios característicos de los tiempos modernos.

Dicho lo cual es necesario que quienes integran el sector público, posean una cultura cimentada en un conjunto de valores, actitudes, hábitos y conductas que constituyan las bases institucionales a la vez que se refuerce la confianza que la sociedad depositó en ellos.

25. Ruiz Massieu, José Francisco. cit. pos. Jacinto Gomez Reyes. Cualidades del servidor público en la política moderna. México, 1980. (s. Ed.), p. 1.

Además la situación económica que el país presenta, resultado de lo cual surgen una serie de restricciones presupuestales así como la merma del poder adquisitivo, hace necesario que el cambio de mentalidad se sume la capacidad, eficiencia y honestidad del funcionario público.

La imagen burocratizada con la cual se identifica al sector público debe combatirse, con tal propósito deben implementarse programas de capacitación, estímulos, y motivaciones que faciliten en el empleado el cambio de sus estructuras mentales, así como el acrecentamiento de una cultura administrativa que dé como resultado, el realizar las labores de manera eficiente y con plena conciencia de que se contribuye al logro de los objetivos de la institución, ésto hacia el interior de la organización y al exterior de la misma, el proporcionar servicios de calidad que hablen bien de quien brinda tal servicio.

Para ésto es indispensable que se desarrollen sistemas de formación y capacitación de recursos humanos, que procuren el reforzamiento de una cultura administrativa que beneficie tanto a los trabajadores, a la institución y a la sociedad en su conjunto.

Las características deseables en el servidor público son: honestidad, eficiencia, capacidad política, compromiso institucional, capacidad técnica y administrativa, lealtad, constancia y excelencia en sus acciones.

Honestidad como una característica moral del funcionario que lo conduzca al cumplimiento de sus deberes poniendo al servicio de la sociedad su capacidad y esfuerzo por encima de sus intereses personales, así como el uso racional de los recursos que le han sido encomendados. Lo anterior lo llevará al logro de la eficiencia que le permita elevar la cantidad y la calidad de los servicios que prestan las oficinas públicas.

Por lo cual es importante fortalecer los canales de comunicación entre jefes y subordinados, así como entre el personal de las distintas áreas e instituciones del sector gobierno. Aquí es interesante destacar el trabajo en equipo lo cual dará un impulso decisivo para el adecuado logro de los objetivos y metas que se ha trazado la institución.

La capacidad política es necesaria, ya que además de la preparación técnica que posibilita la utilización de instrumentos y técnicas administrativas y jurídicas permitiendo la configuración de planes, programas y proyectos. Es indispensable la cualidad política (sobre todo en niveles de mandos medios y superiores), que permita motivar y organizar a los grupos, conciliar intereses, así como el sumar esfuerzos en torno a propósitos comunes de superación individual y colectiva.

La cualidad de compromiso institucional se refiere a la obligación que el empleado adquiere con la institución a la cual se halla adscrito; mismo que deberá estar por encima de los intereses o filiación política que pueda tener el servidor público, ya que ante todo deben colocarse los propósitos de bienestar comunitario, que deben cumplir las oficinas gubernamentales. Este compromiso está vinculado a la cualidad de lealtad que el individuo debe a su institución.

La capacidad técnica y administrativa se relaciona a la capacitación y preparación necesaria que se debe poseer para ocupar tal o cual puesto; es decir se refiere al perfil que el trabajador debe cubrir, a los conocimientos y experiencia necesarios para desarrollarse en el área en que se le reclutará.

En este punto debe considerarse la adecuada utilización de las técnicas de reclutamiento y selección de personal, tomando en cuenta para ello las necesidades y características de la institución. Tendiendo a la formación de grupos especializados, en sectores específicos, principalmente en los mandos medios y sectores relacionados a aspectos como: energéticos, comunicaciones, educación, etc.

Además es indispensable contar con programas de capacitación permanente a todos los niveles, que actualicen a los servidores y les permitan adquirir los conocimientos y la formación que faciliten la realización de sus funciones con mayor eficiencia.

La constancia y excelencia como aquella cualidad que impulse a desempeñarse con esmero, pulcritud y eficiencia en las distintas actividades que se desempeñen, agregando un toque de perfección y creatividad, que distingan al trabajador y le hagan acreedor al reconocimiento de sus superiores y subalternos. El servidor deberá realizar bien sus tareas, desde la más sencilla hasta la más compleja, lo cual se verá reflejado en el aumento de la calidad de los servicios que presta el sector público.

B. Significado social: 1. La Reforma Administrativa, 2. Eficacia y eficiencia en la gestión pública, 3. niveles de eficiencia en el servidor público.

Ha sido preocupación del gobierno en los distintos periodos sexenales contar con un sector público eficiente, capaz de responder a las exigencias que plantea el desarrollo económico y social; que posibilite el proporcionar servicios de calidad.

Ya en 1921, Alvaro Obregón al dar inicio a las sesiones extraordinarias del Congreso General, indicó que:

" el momento histórico por el que atraviesa la República, es verdaderamente excepcional por todos conceptos, pero principalmente porque significa una oportunidad de primer orden para llevar a cabo, no sólo la reconstrucción del país, sino la moralización de la administración pública en todos sus ramos." 26

Pues considera que la moralidad política y administrativa debe darse primero en los altos funcionarios extendiéndose después a los demás elementos al servicio del Estado.

Afirmando que en un régimen democrático los servidores deben dar cuenta de sus acciones para que éstas se realicen con total transparencia, pudiendo dar cuenta de sus actos; expidiendo para ello la ley que fije las responsabilidades del Presidente de la República y de sus Secretarios de Estado.

Más tarde, en agosto de 1926 Plutarco Elías Calles en el Decreto que creaba las Comisiones Especiales de Eficiencia señalaba como atribución la de cuidar que se cumpla con el perfil requerido para ocupar tal o cual puesto, de lo contrario los trabajadores serían removidos por ineficiencia; se muestra la preocupación por contar con los empleados adecuados, tomando en cuenta para la selección de éstos las características y necesidades de la institución, y sobre todo del puesto a ocupar; elemento que más tarde sería retomado por el Programa de Reforma Administrativa (1971-1976), en donde las técnicas de selección de personal revisten gran importancia como los medios para contar con un personal adecuado.

26. Armienta Calderón, Gonzalo et al. Los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades. México, 1984. Ed. INAP., p. 47.

En 1934 al rendir protesta como Presidente de la República, Lázaro Cárdenas señaló que los servidores públicos debían ser responsables de la eficiencia, rapidez y honestidad con que se despacharan los negocios públicos; además de la lealtad y apego que éstos debían a la institución en la cual laboraban, como condición indispensable para su promoción.

Igualmente Ruiz Cortínez en 1952 se refiere a la moral administrativa con que deben normar sus acciones los funcionarios y empleados públicos, a fin de proceder con absoluta honradez en la realización de las tareas administrativas.

En 1964 el Presidente Gustavo Díaz Ordaz señala la posición que guardan los empleados del Estado, que no son más que servidores del pueblo con una serie de responsabilidades y obligaciones que cumplir con lealtad y eficacia; pronunciándose por una reforma a fondo de la administración pública, la cual abarcaría distintos aspectos en materia de organización y funcionamiento de las entidades del sector público, las normas y los elementos materiales con que trabajan, así como el adiestramiento del personal.

En la práctica la atención al problema de la ineficiencia se atiende de manera efectiva con el Programa de Reforma Administrativa.

1. La Reforma Administrativa.

Estos patrones culturales característicos del servidor público que lo etiquetan como burócrata existen desde hace bastante tiempo en la administración pública mexicana, los cuales se han acrecentado, haciéndose cada vez más fuertes al interior de la administración en este sector.

Con el propósito de frenar esta situación y mejorar la imagen del sector público, el gobierno ha tratado de dar solución a este problema mediante el establecimiento de diversos programas, entre los cuales el más relevante quizás sea el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal (1971-1976).

Este programa forma parte de las transformaciones que promueve el Ejecutivo Federal con el fin de impulsar el desarrollo económico, político y social del país; ya que se considera que el Estado debe estar capacitado para realizar con mayor eficiencia las funciones que le han sido encomendadas.

Con la Reforma Administrativa se pretende imprimir racionalidad y dinamismo al sector público en las distintas áreas o niveles que lo integran, así como el establecimiento de coordinación y eficiencia administrativas cuyo producto sea, el proporcionar un mejor servicio por parte de las entidades y dependencias que integran a la administración gubernamental.

Es conocido que el aumento del aparato gubernamental responde más a momentos coyunturales por los cuales ha atravesado el país, que a una adecuada planeación de creación de instituciones; es por este motivo que las funciones y atribuciones de los distintos organismos en ocasiones se duplica.

El crecimiento y la complejidad de este aparato acarrea en ocasiones el desconocimiento de diversas tareas que tiene el sector público, así como de la naturaleza y objetivos de algunos organismos que lo integran; y como parte que son de esta estructura administrativa, los servidores públicos son reflejo de dicha problemática, la cual se palpa en el exceso de trámites y el papeleo que complica los procesos administrativos.

Y como para el buen desarrollo de las funciones encomendadas al Estado como el impulso de la productividad, la equidad del sistema socioeconómico, la elevación de los niveles de vida de la población; se hace necesaria una maquinaria administrativa que responda a las demandas de un desarrollo económico, a la necesidad de servicios públicos de calidad y al mantenimiento del orden social.

Por lo tanto es sumamente importante contar con un aparato administrativo integrado por trabajadores capaces y con actitud de servicio.

Ante esta necesidad, se inicia a principios de la década de los setentas la modernización del aparato administrativo, lo cual sería posible únicamente

" si se llevaba a cabo la acción coordinada acompañada de un criterio unitario que diera como resultado que en forma armónica, las dependencias públicas contribuyeran al aumento de la eficiencia del sector público en su conjunto." 27

27. Secretaría de la Presidencia de la República. Bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal 1971-1976. México, 1972. Ed. Secretaría de la Presidencia, p. 8.

En esta época el presidente Luis Echeverría promueve medidas de reforma que permitan:

- Incrementar la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento sustancial de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado
- Agilizar y descentralizar sus mecanismos operativos para acelerar y simplificar los trámites.
- Generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio así como una actitud innovadora, dinámica y responsable; y
- Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno. " 28

Como puede observarse los servidores públicos son factor fundamental de este programa, el cual pretendía cuatro objetivos principales:

El primero de ellos se refiere a las acciones del Ejecutivo Federal para alcanzar de manera eficiente, los objetivos y programas mediante los cuales realiza las atribuciones que la Constitución le confiere.

El segundo objetivo se refiere a las instituciones públicas las cuales deberán contar con la estructura que les permita cumplir los objetivos que son su razón de ser, para lo cual deben aprovechar de manera racional los recursos que tienen asignados, con apego a las políticas del gobierno.

El tercer objetivo es la conformación de un sistema de administración de personal que contemple las actitudes y aptitudes de los servidores públicos y que además se preocupe por generar en éstos, las estructuras mentales y la preparación necesaria para afrontar el desarrollo del país.

El último de estos objetivos es el mejoramiento económico, social, político y cultural de la sociedad; así como una mayor atención en los trámites que ésta realice ante las dependencias del sector público.

28. *ibidem.*, p. 8.

El Programa de Reforma Administrativa es parte de un proceso global de cambios sociales, en cuya promoción y orientación se destaca la participación del Estado. Por ser la reforma una transformación que requiere ser inducida, reclama ante todo una clara decisión política al más alto nivel y un consenso mayoritario de voluntades para que su realización llegara a ser efectiva.

" Sin embargo no basta la decisión de la autoridad gubernamental, se requiere también que los encargados de las dependencias, y los servidores públicos en general, se responsabilizaran directamente de las reformas que requerían las unidades, organismos o sistemas bajo su cargo. " 29

La Reforma Administrativa planteaba once subprogramas entre los cuales se encontraba la reestructuración del sistema de administración de recursos humanos, cuyo objetivo general era establecer un sistema integral para la administración y el desarrollo de los recursos humanos en el sector público que contemplara: la planeación, el empleo (incluyendo sus distintas fases), la capacitación y el desarrollo del personal, la administración de sueldos y salarios, las prestaciones y servicios, las relaciones laborales y la información para la toma de decisiones.

Como objetivos particulares de este programa se planteaban los siguientes:

- Crear los organismos normativos, asesores y operativos, en la materia de la dependencia.
- Reestructurar las unidades de administración de recursos humanos del sector público.
- Promover la actualización del conocimiento, y el desarrollo de los empleados de base y de nivel medio y superior, a fin de contar con recursos humanos capacitados para las distintas áreas de actividad.
- Instrumentar programas en el sector público para preparar funcionarios de nivel medio y superior.
- Contar con el inventario de recursos del sector público.

29. *ibid.*, p. 31.

Los objetivos a mediano plazo eran:

- Implantar sistemas administrativos integrales de recursos humanos para el sector central, así como en las dependencias del sector descentralizado.
- Elaborar manuales y guías técnicas para el mejoramiento de la administración de personal y de sueldos y salarios en el sector público.

Los responsables de dar cumplimiento a estos objetivos serían: la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría del Trabajo, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Gobernación, ISSSTE, IMSS, y demás dependencias que tuvieran atribuciones normativas respecto al sistema.

El Subprograma de Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos tenía como objetivo principal: la definición de los objetivos, tesis y políticas de capacitación para el personal del gobierno federal, así como la constitución de un grupo especializado dentro de los programas de capacitación en las dependencias del Ejecutivo Federal.

Sus objetivos a mediano plazo eran:

- Realizar una investigación de las necesidades de capacitación, la identificación y cuantificación de los recursos de las instituciones gubernamentales especializadas en capacitación y los del sistema educativo nacional, así como la definición de un programa de capacitación.

Como puede observarse, el Programa de Reforma Administrativa sienta las bases para el establecimiento de programas que conlleven al logro de niveles de eficiencia; pues se habla del cambio de actitudes del servidor público que dé como resultado la elevación de la calidad del servicio que se presta; complementando lo anterior con programas de capacitación, que proporcionen las aptitudes necesarias para el buen desempeño de las labores.

La reestructuración del sistema de administración de personal parece muy completo según los planteamientos que sobre él se hicieron, mas ello no logró cambiar la actitud ante el trabajo; ya que las estructuras mentales no fueron modificadas y los patrones de conducta demostrados en el lugar de trabajo eran los mismos.

Es así que se hace necesario implementar programas que brinden las condiciones para que el empleado pueda ser eficiente, y que además se analice a fondo la cultura que el servidor público posee a fin de descubrir cuales son sus necesidades e intereses; para que una vez cubiertas éstas mediante una serie de motivaciones, se posibilite el logro de un cambio de actitud que al ser reforzada con el elemento capacitación dé como resultado la eficiencia en las actividades que se le han encomendado.

Igual que sus predecesores el Presidente José López Portillo señala que es necesario reorganizar a la administración para reorganizar al país, afirmando en 1979 que la moralidad y eficacia de los funcionarios públicos asegura la marcha de las instituciones.

Al tomar posesión de su cargo el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado establece como compromiso de su gobierno la Renovación Moral de la sociedad; pues considera que no son suficientes las leyes para prevenir y sancionar la corrupción, sino que además es necesaria una voluntad política firme y una administración eficaz. Ya que considera que al mejorar a los servidores públicos se mejorará sustancialmente la administración gubernamental.

En el presente periodo presidencial el Programa de Modernización plantea hacerle frente a las nuevas realidades económicas y sociales que plantean los cambios en el mundo.

" Modernizar al Estado es indispensable. Pero lo fundamental es modernizar a México. Esta es tarea para todos. Comienza con nuestro propio trabajo, con el cumplimiento de la ley, con el ejercicio responsable de nuestros derechos. En la transformación de nuestros hábitos y en nuestras prácticas, en la adecuación de las organizaciones a las que pertenecemos, y en la vitalidad de nuestra solidaridad reside un enorme potencial de cambio a la altura de los desafíos de la Nación." 30

En este Programa se establece que la modernización económica significa contar con un sector público más eficiente que atienda sus compromisos populares. Así como la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas, al referirse al Ejecutivo Federal y a sus colaboradores indica que se exigirá de ellos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones, castigándose el incumplimiento, combatiendo a fondo la ineficiencia y la corrupción.

30. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, 1989. Ed. BANCOMEXT., p. 4.

Los conceptos de eficacia y eficiencia parecen ambiguos, por lo que a continuación se analizarán éstos con el propósito de entenderlos mejor.

2. Eficacia y eficiencia en la gestión pública.

Como puede observarse, la eficiencia de la función pública se ha buscado desde décadas atrás, pero ¿que es la eficacia y la eficiencia?

El concepto de eficacia en una organización se encuentra vinculado a los objetivos de la misma, así una organización será eficaz en la medida que cumpla con los objetivos que se ha propuesto y que son su razón de ser.

En la administración pública, se relaciona a la eficacia con la satisfacción de las necesidades de la sociedad por parte del Estado mediante las instituciones creadas para tal efecto, de igual manera la eficiencia se refiere al ámbito interno de la organización ya que está unida a las gestiones que se realizan al interior de la misma.

La eficiencia se relaciona con el aprovechamiento que se haga de los recursos que una institución tiene asignados, de manera que debe entenderse por eficiencia a la acción de cumplir con los objetivos haciendo un uso racional de los recursos con que se cuenta; de manera que se cumpla con las funciones que tiene asignadas dicha institución.

En la actualidad la sociedad no sólo exige que se atiendan eficazmente sus demandas a través de los servicios que prestan las instituciones, sino que esos servicios sean de la calidad que se requiere para resolver adecuadamente dichas necesidades.

Proporcionar servicios de calidad requiere que las acciones que se lleven a cabo para brindar tal o cual servicio se realicen con eficiencia, pero; el lograr la eficiencia implica que el personal encargado de proporcionar los servicios maneje adecuadamente los recursos que se le confían; siendo de suma importancia la actitud que se asuma al realizar las labores.

Lo anterior conduce al análisis de las actitudes que externan los servidores públicos en el desempeño cotidiano.

Actualmente las grandes organizaciones gubernamentales están integradas por centenares de individuos que son tratados de manera impersonal, pues al ser tantos las actividades que se refieren a la administración de personal se masifican; lo que trae como consecuencia que el individuo se pierda en las mayorías.

El trabajador no existe como individuo, sino como grupo, el hombre se encuentra aglomerado en muchedumbres; y este fenómeno se refleja en las distintas actividades que realiza la sociedad, y obviamente en las funciones de las dependencias y entidades que prestan servicios.

Como producto de esta situación, la eficiencia se presenta como un concepto puramente teórico, pues al triunfar la pluralidad sobre la unidad, la mediocridad invade las esferas de acción de la actividad administrativa a un grado tal que el talento individual es desaprovechado y más aún sofocado por la ineficiencia de la mayoría de los empleados.

Así "la productividad encierra en su centro conceptual una enorme dosis de conciencia, de individualidad, un rechazo a la muchedumbre, un profundo sentido de introspección, de ir hacia dentro de nosotros mismos." 31

La cuestión productividad o eficiencia enmarca no a los conglomerados de trabajadores, sino al servidor de manera individual; la eficiencia en el sector público debe plantearse entonces al interior de cada uno de los individuos que la integran, y en este aspecto los jefes inmediatos de los empleados juegan un papel muy importante.

La productividad no es acción de masas, por el contrario para hacerla efectiva es necesario partir del principio de individualidad, de unicidad, de reencuentro con el individuo y su afán de superación, de satisfacción por su trabajo e interés de laborar en favor de la sociedad a la que está obligado a servir, desde su posición de empleado encargado de llevar a cabo las políticas del Estado.

31. García Sánchez, José. La productividad eje de nuestro proyecto histórico. México, 1982. Ed. INAP., p. 8.

Desde hace algunas décadas el gobierno se ha preocupado por eficientizar el aparato administrativo el cual por el exceso de personal, causa algunos problemas como el entorpecimiento de las propias actividades en este sector, así como el incremento del déficit público.

En México el sector gobierno absorbe gran cantidad de mano de obra, convirtiéndose así en el mayor empleador; en la actualidad la burocracia reúne al 79% de la fuerza productiva del país.

" Según datos de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, el Instituto Nacional de Geografía e Informática publicados en la revista Expansión: en las empresas y organizaciones más grandes de México privadas o del gobierno, laboran actualmente dos millones setecientos mil personas, de las cuales dos millones ciento cuatro mil perciben su salario del Estado." 32

Como puede observarse la cantidad de empleados que laboran para el Estado, es casi cuatro veces mayor que el personal empleado en las empresas del sector privado.

Se dice que para el buen funcionamiento del aparato administrativo del sector público, es necesario contar con el adecuado número de personas que permita a la administración pública realizar las funciones que el Estado le ha confiado; si se toma como base este principio, deberán analizarse cuales son los criterios mediante los cuales es posible determinar el número idóneo de empleados con los cuales el aparato administrativo trabajará adecuadamente, para la satisfacción de las necesidades planteadas por la sociedad.

El tamaño del sector público en un país se llega a relacionar con su grado de desarrollo, pues se dice que los países del primer mundo cuentan con una burocracia pequeña, mientras que aquellos que cuentan con excesivo personal en sus filas no logran salir del subdesarrollo.

Pero lo anterior no puede asegurarse, ya que si se observan datos sobre la burocracia de otros países como los que integran la Comunidad Económica Europea, se encontrará que el número de servidores que se desempeñan en la gestión pública es mayor que los que se emplean en el aparato administrativo del sector público mexicano.

32. Acosta, Jaime. "Burocracia: el cáncer que Salinas no logra extirpar". Revista Contenido, México, 1992. Ed. Contenido S.A. de C.V., p. 26.

" Mientras que México tiene únicamente 44 servidores públicos -incluyendo todos los niveles y todos los sectores del gobierno- por cada mil habitantes, Dinamarca tiene 142, Gran Bretaña 87, Bélgica 62, Francia 59, Alemania Federal 57, Italia 52, Holanda 43, Irlanda 45, Luxemburgo 43, España 35 y Portugal 36." 33

Es posible pensar que mientras más grande es el Estado (en cuanto a su estructura orgánica), éste se debilita y se vuelve menos eficaz; empero la eficiencia o ineficiencia del aparato administrativo no depende del mayor o menor número de integrantes, sino de lo adecuada que sea su administración de personal.

De esta manera la productividad o eficiencia del sector público estará en función de la atención que preste a su personal.

Por lo que se refiere a la administración pública central, en México la dependencia que cuenta con mayor número de personal es la Secretaría de Educación Pública, siendo ésta la mayor generadora de empleos:

" pues cuenta con una nómina de ochocientos treinta y nueve mil profesores, cuenta con el sindicato más grande de América Latina, y su fuerza laboral se complementa con cuatrocientos mil administrativos, que sumados son casi un millón doscientos cincuenta mil empleados " 34

La Secretaría de Educación Pública es la encargada de velar por el artículo tercero constitucional que se refiere a la educación, y para lograr dicha tarea se auxilia con diversas áreas y unidades administrativas que proporcionan distintos servicios encaminados a hacer realidad dicho precepto constitucional.

Pero para alcanzar tal objetivo se requiere de gran cantidad de personal que se encargue de realizar semejantes tareas, para que éstas se realicen de una manera adecuada y eficiente es necesario centrar la atención en el personal que labora en la institución; conocer su situación, investigar sobre las necesidades que presenta para así establecer elementos que permitan elevar los niveles de eficiencia.

33. SECOGEF. Tamaño y composición de la administración pública mexicana, México, 1988. Ed. INAP., p. 5.

34. Acosta, Jaime. op. cit., p. 28.

Lograr lo anterior es posible únicamente si se toma al servidor público ya no como grupo, como masa; sino como individuo con características propias al ambiente en que se desarrolla. El conocimiento de esas características, permitirá un adecuado manejo de los elementos motivacionales, haciendo posible conducir al empleado a la obtención de niveles de eficiencia en la institución en la cual labora.

3. Niveles de eficiencia en el servidor público.

La productividad es una relación óptima entre los productos obtenidos en un proceso o sistema y los recursos empleados para producirlos, y puede expresarse en la siguiente fórmula:

$$\text{productividad} = \frac{\text{producción}}{\text{insumos}} = \frac{\text{resultados obtenidos}}{\text{recursos empleados}}$$

La productividad depende del buen empleo de los recursos utilizados, la fórmula anterior se aplica al pie de la letra en las empresas del sector privado, pero en las instituciones públicas encargadas de proporcionar servicios a la sociedad la situación cambia.

Ya que el sector público es productivo o eficiente en la medida que logre satisfacer las necesidades que la sociedad externa, utilizando para ello los recursos de una manera óptima y racional.

Como ya se mencionó toda administración se reduce a personas, así es que la eficiencia estará en función directa con los empleados encargados de realizar la gestión administrativa y en la utilización que estos hagan de los recursos que tienen encomendados.

Lo anterior puede representarse con la siguiente fórmula:

$$\text{EFICIENCIA} = \frac{\text{SERVICIOS PRESTADOS (SATISFACCION DE DEMANDAS)}}{\text{RECURSOS UTILIZADOS}}$$

Ahora bien, resulta importante cuestionarse sobre la utilización de los conceptos de eficacia y eficiencia dentro y fuera de la institución.

Pues se supone que para satisfacer adecuadamente las necesidades de la sociedad mediante los servicios que las dependencias y unidades administrativas brindan, es necesario que al interior de cada una de ellas los empleados que las integran realicen sus funciones de manera eficiente; utilizando para ello los recursos con que cuentan de manera racional, para lograr los objetivos de la institución; al exterior de la misma dependencia, al resolver las demandas que la sociedad plantea se comprueba la eficacia de las acciones realizadas.

Es decir que al evaluar los efectos que trae consigo el proporcionar los servicios solicitados, se comprueba la eficiencia que necesariamente debe existir al interior de la institución que brinda tales servicios.

Ahora, si se retoma el tema de la cultura administrativa, se verá que la eficacia y eficiencia, son resultado de contar con una cultura que permita al empleado desarrollarse de una manera más creativa y con cierto grado de excelencia al desempeñar sus actividades.

C. Causas de la incipiente cultura administrativa.

En la actualidad la cultura administrativa de los servidores del sector público es "incipiente", pues existe un elevado índice de insatisfacción laboral en la gran mayoría de los empleados; ya que son muy pocos los que están colocados acorde a sus capacidades y menos aún a sus vocaciones, lo que origina falta de eficiencia.

Pero no sólo esto provoca la insatisfacción laboral, sino además los bajos salarios que se perciben en el sector público sobre todo en los niveles administrativo y técnico, las escasas oportunidades de participación efectiva en los programas que atañen a la institución, así como el no reconocimiento de los logros de los trabajadores (cuando los hay), aunado a esto las condiciones de trabajo que en ocasiones no son las adecuadas para el buen desempeño laboral, todo esto sumado a los múltiples vicios que ya existen en el sector público.

Ante situaciones como ésta el empleado cae en el tedio por sí mismo y por sus instituciones arrojándose en una situación que lo lleva a la despersonalización del mismo, convirtiéndose en un ser anónimo que ha perdido la satisfacción de no poseer más que el ingreso de su salario; esta situación lleva al empleado a lo que podría denominarse "cultura burócrata" que produce en él una inercia tal que limita su personalidad (tanto sus actitudes como aptitudes), atrapándolo en minucias y formalismos, situación que conduce a lo que se denomina burocratismo el cual como anquilosamiento psicológico-social obstaculiza la creatividad y los afanes de superación en el empleado.

Esta cultura como puede observarse no es en nada benéfica para que el servidor público pueda brindar a la sociedad los servicios que ésta solicita, de una manera eficiente y con la oportunidad que se requieren.

Por lo tanto es urgente acrecentar la cultura administrativa para que se logren mejoras en la gestión administrativa del gobierno, que dé como resultado: el proporcionar servicios de mejor calidad que pongan en alto al sector público o que por lo menos aminoren esa imagen de ineficiencia que posee.

Como antes se mencionó existen elementos que frenan el surgimiento de una cultura administrativa idónea para el desarrollo del empleado, y en consecuencia la falta de instituciones que brinden servicios de calidad.

Entre esos elementos se encuentra en primer lugar la falta de planeación en la creación de unidades administrativas, las cuales surgen como resultado de solucionar problemas coyunturales; propiciando duplicidad de funciones entre las distintas áreas y organizaciones públicas, así como reglamentación innecesaria o exceso de trámites.

Además de lo anterior, al interior de las dependencias que integran el sector público los empleados que en ellas laboran perciben bajos salarios, añadiendo la carencia de actitudes positivas para realizar sus labores eficientemente, desempeñándose en un ambiente laboral no muy agradable y hasta hostil que en algunas ocasiones reina en las oficinas; en donde sus integrantes forman pequeños feudos con los conocimientos que tienen, negándose a compartirlos, desechando toda posibilidad de trabajo en equipo y el no asumir responsabilidades, reflejando al máximo la imagen burocratizada propiciada por la insatisfacción del servidor público.

Asimismo la indefinición de responsabilidades hace que unos tengan más cargas de trabajo que otros, lo cual provoca el descontento de los primeros y agradecimiento de los últimos.

Los elementos mencionados al conjugarse producen condiciones que sofocan el surgimiento de la cultura administrativa, condición sine qua non para mejorar al aparato administrativo en su conjunto; pues en la medida que los empleados del gobierno cuenten con una cultura administrativa que les permita estar plenamente convencidos de que deben desempeñarse con eficiencia; para beneficio de ellos mismos y de la institución en la cual laboran, pues sólo con actitudes como ésta se contribuirá al mejoramiento y transformación de la sociedad en la cual se hallan inmersos.

Aquí es importante plantearse algunos cuestionamientos como:

- ¿ Qué es lo que origina la insatisfacción en el empleado ?
- ¿ Porqué el empleado no asume responsablemente sus funciones y realiza adecuadamente su trabajo ?
- ¿ Porqué esa desvinculación entre los objetivos del empleado y los objetivos de la institución en la cual labora ?
- ¿ Cómo es posible cambiar la cultura burócrata por una cultura administrativa ?

Como es posible observar, la cultura administrativa es un elemento importante de la administración pública ya que ésta para implementar y llevar a cabo las políticas del Estado y al integrarse en la práctica por las dependencias y demás unidades administrativas cuyas atribuciones y funciones se hallan encaminadas a satisfacer las necesidades que la sociedad plantea, necesita contar con personal que haga posible el cumplimiento de tales misiones.

Es entonces que para que la administración pública pueda realizar las tareas que le han sido encomendadas, es indispensable que entre sus filas cuente con empleados que lleven a cabo dichas labores con el grado de eficiencia que se requiere.

En este aspecto es importante tomar en cuenta el papel decisivo que juega una buena administración de personal, pues se dice que el éxito o fracaso de una organización radica en lo adecuada que sea su administración de personal.

Según esto, la administración de personal será la encargada de propiciar en los empleados esa cultura administrativa, mediante el manejo de ciertos elementos que van desde la selección de personal hasta la motivación y capacitación, factores determinantes que originen el cambio de estructuras mentales burocratizadas por una nueva forma de pensar, más activa y creativa que imprima excelencia en las acciones y dé como resultado el incremento de la eficiencia en los servicios que prestan las oficinas públicas.

CAPITULO II.

La administración de personal público un enfoque sistémico.

- A. Subsistemas: subsistema de regulación, subsistema de apoyo, subsistema sustantivo.
- B. Subsistema sustantivo: empleo, remuneraciones, capacitación, motivación y evaluación del desempeño.

Para el desarrollo del presente capítulo es necesario introducirse en la teoría general de sistemas, para la mejor comprensión de lo que significa el sistema de administración de personal en el sector público.

Un sistema se define como un conjunto de elementos interdependientes que forman un todo para el logro de un objetivo, así es posible encontrar numerosos sistemas en las ciencias físicas como la medicina, física, biología, etc. No obstante en las ciencias sociales también es posible utilizar la teoría de sistemas como en el caso de la economía, política, sociología y administración entre otras.

La administración es un sistema abierto, ya que tiene la capacidad de interactuar con su medio, de esta manera se encuentra interrelacionado con sistemas como el económico en el que se analizan las fuerzas productivas, el social demandante de satisfactores, el político que se refiere a la utilización del poder y el sistema jurídico del cual emana la normatividad para los otros sistemas.

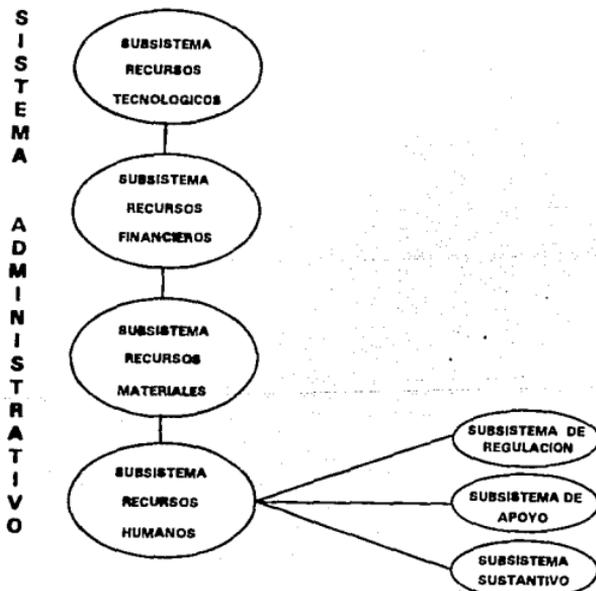
Como se definió en el capítulo anterior, la administración pública es la parte del gobierno que se refiere al manejo de los recursos con que cuentan sus instituciones, las cuales le sirven de instrumento para llevar a cabo las políticas del Estado.

Si se analiza esta definición de acuerdo al enfoque sistémico, se encontrará que el sistema administrativo se compone de una serie de elementos (materiales, humanos, financieros, etc.) que trabajan para un fin común como es la atención de las demandas de la sociedad a través de la prestación de servicios, en el caso de la administración pública.

Vista así la administración de recursos humanos viene a ser un subsistema del sistema administrativo, y éste subsistema a su vez se haya integrado por una serie de pequeños sistemas.

Según lo expuesto se ha elegido emplear el método sistémico o de la teoría general de sistemas, pues se considera a la administración de recursos humanos como un sistema; además el utilizar esta metodología, permitirá tener una visión más de conjunto de los diferentes elementos que intervienen en él, así como las relaciones que se establecen y la influencia que dicho sistema tiene en su medio.

Además esta visión permitirá que al tratar de influir en la conducta que las personas manifiestan en su lugar de trabajo, se concluya que ésta es producto de influencias de tipo familiar, religioso, cultural y demás que recibe de su entorno.



El considerar a la administración de personal como un sistema, permitirá descomponerlo en los diversos subsistemas analizando cada uno de los componentes de éstos, colocandolos en el panorama total del sistema; situación que permitirá tener una visión de conjunto, que será de gran ayuda para la mejor comprensión del tema que en este capítulo se desarrolla.

A. Sistema administración de personal público.

El sistema de administración de personal público puede considerarse como un sistema dual y abierto, ya que como todos los sistemas administrativos posee a la vez un subsistema físico y un subsistema de información interactuando con el medio en el que se localiza.

El insumo del sistema físico básicamente está representado por el elemento humano, el cual entra al sistema, en donde el proceso se halla constituido por las diferentes operaciones que se realizan con ese personal; con el objeto de que adquiera y mantenga las actitudes y aptitudes que le permitan lograr la eficiencia. El producto del sistema viene a ser entonces, un personal eficiente, dispuesto a colaborar acorde a los objetivos y metas del sistema total o sistema administrativo.

El subsistema de información es el instrumento a través del cual se controla al subsistema físico, pues mediante él se logra el objetivo del sistema administrativo; para que esto sea posible, es necesario que la información relativa a las distintas operaciones (reclutamiento, selección, remuneraciones, higiene y seguridad, etc.) fluya adecuadamente, permitiendo tomar las decisiones más acertadas en cada una de las distintas fases, para el óptimo funcionamiento del sistema.

El sistema de administración de personal público es un sistema abierto ya que influye y recibe influencia de su medio, mediante los insumos y productos que originan cambios en sus componentes.

Así por ejemplo antes de implementar un programa de capacitación, será necesario realizar una evaluación de puestos que permita conocer cuales son las necesidades de capacitación, en que aspectos es necesaria, y la manera en que deben instrumentarse tales programas.

Como ya se señaló en el apartado correspondiente a la Reforma Administrativa, el objetivo general del sistema de administración y desarrollo de personal era el establecimiento de un sistema de administración y desarrollo de personal que garantizara los derechos de los trabajadores, propiciando un desempeño eficiente de las tareas, contribuyendo así al logro de los objetivos del gobierno federal; implementándose en ese entonces las acciones que llevarían a la consecución de dicho propósito.

Actualmente " el sistema de administración de personal público tiene tres objetivos generales:

El primer objetivo es el funcional, se refiere a lograr que el personal al servicio de la dependencia labore en relación con los objetivos institucionales.

El segundo objetivo es cualitativo y abarca dos aspectos:

- a) elevar la productividad del personal, y
- b) satisfacer los requerimientos mínimos de bienestar de los trabajadores.

El tercer objetivo es operativo, y consiste en resolver eficaz, eficiente y congruentemente los problemas que se susciten antes de establecer la relación laboral, durante la prestación de los servicios y al término de dicha relación laboral." 35

Pero para que el sistema pueda cumplir con estos objetivos es necesario dividir al sistema administración de personal en tres subsistemas que se ocupen cada uno de una serie de funciones que contribuyan a la formación de un personal cuyas características permitan mejorar el servicio que prestan las dependencias públicas.

35. Castelazo, José R. Técnicas y especialidades en administración de personal público. México, 1985. Ed. INAP., p. 11.

Estos subsistemas son:

- a) subsistema de regulación.
- b) subsistema de apoyo o adjetivo.
- c) subsistema sustantivo.

1. Subsistema de regulación.

Este subsistema establece el marco de referencia que fija límites, tiempo y responsabilidades al sistema administración de personal público, asimismo, planea, presupuesta y organiza las actividades de éstos teniendo una visión de conjunto.

Entre los objetivos principales del subsistema de regulación se encuentran: el realizar diagnósticos referentes a las condiciones de trabajo en la organización, y concertación de los programas, subprogramas y acciones necesarias del sistema administración de personal; este subsistema se encarga también de determinar el costo de estos programas, corrige las desviaciones que el sistema puede presentar, así como la evaluación de los programas en base a las metas y objetivos propuestos.

Las funciones que este subsistema tiene asignadas son: planear y programar la administración y desarrollo de personal a corto, mediano y largo plazo, de acuerdo a la necesidad de recursos humanos que tiene la organización según sus programas; estudiando y analizando la cantidad y la calidad de éste; realizando comparaciones entre el personal que se requiere y el personal que se encuentra laborando, de igual manera se hacen estudios para prever las necesidades de personal, estableciendo programas, subprogramas y metas en los tiempos requeridos; determinando los costos en términos monetarios de estos programas para posteriormente asignar el presupuesto a los mismos.

También este subsistema tiene como función fijar las holguras a las desviaciones de los programas, es decir, fija el límite permisible de desviaciones; además de establecer el seguimiento de acciones y un control de las diversas actividades que se realizan en el sistema de administración de personal.

2. Subsistema de apoyo.

Este subsistema está conformado por el subsistema de información ya mencionado, el cual poseen todos los sistemas administrativos al ser duales y estar integrados por un subsistema físico y un subsistema de información.

Así el subsistema de apoyo se encarga de captar y manejar de una manera oportuna y veraz la información que se genera en materia de personal, que es trascendente para el sistema.

Los objetivos de este subsistema son: procesar la información, para después ordenarla y jerarquizarla; lo cual ayudará a la toma de decisiones adecuadas, en lo referente a la administración y desarrollo de personal. Otro de sus objetivos es operar los procesos para elevar la calidad del sistema a través de la corrección de desviaciones y posibles errores.

Las funciones encomendadas al subsistema de apoyo son: el establecimiento y operación de un sistema de información, su retroalimentación permanente; así como la actualización constante del mismo para que sea posible consultarlo antes de tomar las decisiones pertinentes.

" Los elementos fundamentales de este subsistema son: el puesto, la persona y la tarjeta presupuestal del empleado. " 36

Los cuales proporcionarán la información necesaria en la materia, el puesto como base de la organización, cuyos componentes determinan la ubicación orgánica dentro de la estructura organizacional, así como los requisitos para su ocupación.

En el elemento persona, la información que interesa son las características y datos personales, profesionales e institucionales del individuo que puede ocupar, ocupa o que ocupó un puesto en la organización.

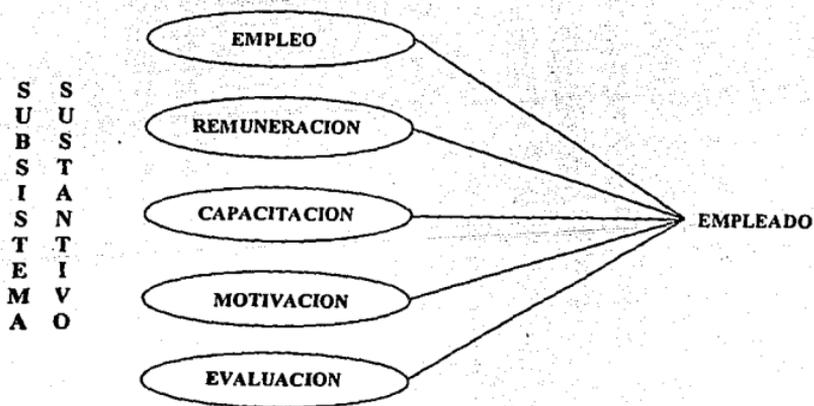
La información que la tarjeta presupuestal consigna, se refiere al registro histórico de los movimientos presupuestales y pagos realizados en una plaza; entendiéndose la plaza como la unidad presupuestal que se asigna a los puestos para que sean desempeñados durante el ejercicio fiscal correspondiente.

36. Ibidem, p. 15.

B. El subsistema sustantivo.

Este subsistema se ocupa del funcionamiento del sistema a través de diversas etapas o fases administrativas:

- 1) Empleo.
- 2) Remuneraciones.
- 3) Capacitación.
- 4) Motivación.
- 5) Supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño.



1. Empleo.

En la fase de empleo se establecen las normas, lineamientos y mecanismos de ingreso y permanencia de los trabajadores así como el análisis y evaluación del trabajo; desarrollando los mecanismos e instrumentos para el reclutamiento, selección, inducción y permanencia de los trabajadores, así como el establecimiento de los mecanismos de control del presupuesto de servicios personales.

El área de empleo incluye: reclutamiento, selección, contratación, inducción, es decir, abarca desde el momento en el cual se capta a los aspirantes a laborar en la institución pasando por la contratación y la inducción al empleo.

La fase de reclutamiento es el proceso en el cual se busca y se atrae a los posibles aspirantes a ocupar las plazas dentro de una institución. Pero antes de proceder a esta búsqueda es necesario conocer cuales son las necesidades de personal que la institución presenta, para lo cual deberán tomarse en cuenta las necesidades programáticas existentes, si se trata de una ampliación o de la creación de una nueva unidad administrativa; o bien de sustituciones, interinatos, etc.

Una vez que se conocen las necesidades de personal y los requisitos que se solicitan, debe procederse a localizar las fuentes y los medios de reclutamiento. Aquí es recomendable tomar en cuenta la existencia de bolsas de trabajo en universidades, colegios o asociaciones de profesionales; los cuales pueden aportar aspirantes con un determinado nivel de preparación, aunque no debe olvidarse que esta fase está en función de los puestos en los que se requiere al personal.

No obstante como en este trabajo se analiza al personal que se encuentra en los niveles administrativo y técnico que realizan actividades como la formulación de los proyectos a través de los cuales se atenderán las demandas de la sociedad, incluyéndose también en el estudio al personal de mandos medios que son quienes aprueban tales proyectos.

Para ello se requiere que el nivel de preparación de éstos sea por lo menos de educación media en el caso del personal administrativo y de nivel licenciatura en caso del personal técnico y mandos medios, esto con el fin de captar personal con un nivel de preparación cada vez más elevado que pueda asimilar la idea de lograr la eficiencia en el servicio y que éste sea prestado con calidad.

En las fuentes de reclutamiento se hayan implícitos los medios e instrumentos que se utilizarán en el reclutamiento, los cuales deberán ser los más adecuados para atraer la atención de los aspirantes ya que estos medios constituyen los canales a través de los cuales se establece contacto con las fuentes de reclutamiento; por lo tanto podrán utilizarse anuncios periodísticos, radiofónicos, televisivos, etc., solicitudes, y toda clase de propaganda, pero siempre tomando en cuenta a quien van dirigidos los anuncios y demás instrumentos.

Una vez que han sido detectadas las fuentes, definidos los medios de reclutamiento así como los posibles candidatos, el siguiente paso a efectuar es establecer contacto con los aspirantes lo cual se realizará

" mediante el llenado de una solicitud de empleo, con la cual se obtendrá la información mínima necesaria para efectuar una futura selección " 37

Aunado a lo anterior es aconsejable que se realice una entrevista preliminar mediante la cual se obtenga la mayor cantidad de información sobre la actitud y las aptitudes del aspirante, que complementará y ratificará la información obtenida mediante la solicitud.

El cúmulo de información reunida servirá para conformar el perfil general del aspirante, el cual si se asemeja al perfil que se pide para tal o cual puesto, se procederá entonces a citar al aspirante a presentar exámenes.

Selección.

Esta es la fase que precede al reclutamiento, aquí se seleccionará a los aspirantes que cumplan con los requisitos necesarios para cubrir el puesto; dicha selección se realizará en base a criterios, métodos y procedimientos que permitan conocer cuales son los aspirantes idóneos para ocupar los puestos; ésto sin olvidar las necesidades programáticas de la institución, el catálogo de puestos y el reglamento de escalafón, éste último en caso de los empleados de base.

37. Presidencia de la República., Guías técnicas del sistema de administración y desarrollo de personal, México [s.f.]. Ed. Coordinación General de Estudios Administrativos., p. 63.

El catálogo de puestos "es el documento que reúne, clasifica y sistematiza información sobre los títulos, las descripciones y las especificaciones de los puestos de trabajo de una institución." 38

El cumplimiento de las consideraciones anteriores, (necesidades programáticas, catálogo de puestos y reglamento de escalafón) traerá como consecuencia que el trabajador sea ubicado en el puesto más adecuado, en el que pueda desarrollar sus funciones de una manera eficiente, lo anterior como resultado de colocarlo en el puesto acorde a su capacidad; lo cual permitirá que la actitud que el empleado tenga para con su trabajo sea satisfactoria, permitiendo interesarse más en las tareas que tiene encomendadas desarrollando las mismas de manera más eficiente.

Contratación.

La contratación es el trámite mediante el cual se formaliza la relación de trabajo entre el servidor público y la institución, estableciendo los derechos y obligaciones para éste; las condiciones de trabajo, comprometiéndose a ello al firmar el respectivo contrato o nombramiento. Integrándose el empleado, al personal que compone a la administración pública, otorgándose el nombramiento correspondiente el cual contendrá los datos del servidor público, denominación y descripción del puesto, salario asignado, etc.

Inducción.

La inducción es el procedimiento que sirve para introducir, integrar e identificar al empleado que ingresa con la institución y con las funciones que desempeñará.

38. Castelazo, José. R., *op. cit.*, p. 38.

Por lo tanto es importante que se utilicen los recursos que permitan al empleado conocer ampliamente el entorno en el que se desenvolverá, logrando así identificarse con la institución y con la administración pública.

Las actividades que se realicen para integrar al nuevo empleado, deberán apoyarse para la mejor comprensión de las mismas en instrumentos como los audiovisuales, gráficas, esquemas, diagramas y demás que logren apoyar dicho proceso; el cual se reforzará si se proporciona un manual de bienvenida.

La inducción es muy importante por las razones expuestas con anterioridad, sin embargo en la actualidad existen dependencias en las cuales la inducción se realiza cuando se entrega al empleado que ingresa una serie de manuales relacionados con las actividades que éste va a desempeñar, dejando de lado la información que se refiere a la institución, los objetivos que ésta pretende y la información sobre el lugar de trabajo.

Resulta esencial que durante el proceso de inducción se contemplen aspectos como: características de la dependencia, lo cual permitirá ubicarla en el contexto de la administración pública, señalando las funciones y atribuciones que posee, así como la descripción del sector al que pertenece; objetivos, políticas por las que se rige, su organización y reglamento interno que indicarán al empleado cuales son las funciones de su institución, así como las condiciones generales de trabajo para realizar el mismo.

También será necesario, abordar aspectos más concretos como las prestaciones y servicios de que goza el empleado; lo cual hará que éste sienta que se le toma en cuenta, que es considerado como un elemento importante, y no como otro empleado más.

2. Remuneraciones.

El aspecto de remuneraciones se refiere a los sueldos y salarios que los empleados reciben a cambio de desempeñarse en tal o cual tarea, salario que deberá ser equitativo al trabajo que se desempeña.

El objetivo primordial en la etapa de sueldos y salarios es el diseño, aplicación y mantenimiento de un sistema de remuneraciones al empleado que concilie y satisfaga, en el mayor grado posible, las expectativas, necesidades e intereses tanto de la parte contratada y la contratante.

En el sector público las erogaciones referentes al pago de los empleados al servicio del Estado, se hallan contenidas en el presupuesto de egresos de la federación, a través de capítulos, conceptos y partidas. El capítulo 1000 es el que se refiere a los servicios personales, y abarca los siguientes conceptos:

- 1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente.
- 1200 Remuneraciones al personal de carácter transitorio.
- 1300 Remuneraciones adicionales y especiales.
- 1400 Pagos por concepto de seguridad social.
- 1500 Pagos por otras prestaciones de seguridad social.

Estas partidas pueden ser permanentes, transitorias o limitadas y son utilizadas para remunerar trabajos eventuales por obra determinada o por tiempo fijo, también existen partidas que pueden crearse de manera transitoria y que son validas para el ejercicio anual correspondiente y pueden continuarse o no para el siguiente ejercicio fiscal

Anteriormente el gasto de los servicios personales era manejado de manera centralizada por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, lo cual provocaba que dicho proceso fuera lento.

A partir de 1981 se adopta el proceso de descentralizar el manejo del gasto de servicios personales, delegando en las dependencias del Ejecutivo Federal la facultad para ejecutar y decidir sobre el presupuesto que tienen asignado en materia de recursos humanos, mediante la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

De acuerdo a la partida presupuestal por la cual cobran los empleados se clasifican según Salvador H. Yañez, en:

" empleados de base, supernumerarios, empleados a lista de raya y eventuales ". 39

39. Yañez C., Salvador. op. cit., pp. 49-61.

Servidores públicos de base.

Estos ocupan un puesto de base y cobran con cargo a una partida presupuestal permanente, que se aprueba anualmente contenida en el presupuesto de egresos correspondiente; además entre sus derechos ostentan los siguientes: prestamos personales, hipotecarios o financieros para la adquisición, aplicación o restauración de vivienda, días económicos (prestación de la que carecen los servidores públicos de confianza).

En la administración pública como se sabe existe personal de base y de confianza que son los que hacen funcionar el aparato administrativo, mas en ocasiones es necesario contratar más servidores; pero sin que éstos lleguen a constituir parte de la base burocrática, evitando así el acrecentamiento del aparato administrativo; motivo por el cual se contrata a empleados por tiempo limitado, entre ellos se encuentran los siguientes:

Servidores públicos supernumerarios.

El carácter de su permanencia se deriva de una situación o necesidad presupuestal que limita la vigencia de los nombramientos, estos empleados cobran con cargo a una partida presupuestal de carácter limitado cuyo ejercicio máximo es de un año y mínimo de un mes.

Los supernumerarios son interinos, no pueden aspirar a la inamovilidad, a los ascensos escalafonarios o a integrarse en un sindicato, excepto aquellos que ocupan temporalmente una plaza de base.

Servidores públicos a lista de raya.

Estos son personal operativo que cobra con cargo a una partida extraordinaria limitada denominada "salarios compactados al personal eventual", realizan labores esporádicas y cuya contratación se realiza mediante un contrato o nombramiento particular de cada dependencia.

Además de éstos existen otros de carácter eventual cuya contratación es por tiempo limitado.

Personal eventual: interino y provisional, y por contrato de honorarios.

Son aquellos que ocupan una plaza vacante creada por gente que solicita una licencia, los empleados por contrato de honorarios son aquellos que realizan trabajos específicos que requieren cierto grado de especialidad, éstos cobran con cargo a una partida denominada 1201 Honorarios y comisiones; carecen de derecho a las prestaciones que otorga la Ley y únicamente están protegidos mientras exista un contrato de prestación de servicios sujeto a las prestaciones de cualquier contrato.

Es importante señalar que al sueldo del servidor se le realizan una serie de descuentos entre los que se encuentran: impuesto sobre productos del trabajo, diversas prestaciones del ISSSTE, servicio médico y maternidad, seguro de vida, seguro de retiro, cuotas sindicales, este último descuento se aplica solamente a los trabajadores de base sindicalizados.

En materia de remuneraciones existen una serie de elementos que resultan de gran interés (que ya habían sido contemplados por la Presidencia de la República) y que al conjugarse dan por resultado un salario adecuado, estos elementos son: tabulador de sueldos, estructura salarial, valuación de puestos, y zonas salariales.

Anteriormente la Coordinación General de Estudios Administrativos dependiente de la Presidencia de la República, consideraba además de estos cuatro elementos a la evaluación de méritos como:

" la posibilidad de llevar a la práctica un sistema escalafonario que pondere con mayor objetividad los esfuerzos de los empleados, implica el establecimiento de mecanismos que garanticen una justa evaluación del desempeño que se traduzca en un incremento de percepciones y opciones de ascenso, considerandose para ello los siguientes factores: conocimientos, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad. " 40

40. Presidencia de la República. Guías Técnicas, p. 70.

Sin embargo considero que más que para una justa asignación de sueldo la valuación de méritos debe ser utilizada para promover el desarrollo del personal, ya que los aspectos a analizar en esta evaluación son importantes para fomentar niveles de eficiencia en las actividades que desempeña el empleado.

Ya que se incluyen aquí la aptitud y actitud para el trabajo, elementos importantes que aunados a otra serie de elementos como la motivación pueden dar como resultado que el servidor público cambie su manera de actuar en el lugar de trabajo; es decir que cambie la incipiente cultura administrativa que posee como ya se mencionó, por otra cultura que tienda a la eficiencia en el aparato administrativo gubernamental, aspecto que fue tratado en el capítulo anterior.

Tabulador de sueldos.

Se refiere a la tabla de asignación de sueldos en la cual se establecen los niveles salariales, los cuales se hallan en función tanto del presupuesto asignado a cada institución como de la equidad que tenga con los puestos; es decir que el salario debe corresponder a las funciones y requisitos de cada puesto.

Para lo cual resulta útil tomar como base el catálogo de puestos que contiene información sobre los títulos, las descripciones y especificaciones de los puestos con que cuenta una institución.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está encargada de hacer el tabulador de sueldos del gobierno federal, tomando en cuenta entre otros elementos: el marco jurídico, la equidad interna, la competitividad externa, el costo de la vida, así como las necesidades que presente la institución; tales elementos siguen siendo decisivos para que la remuneración que se proporcione a los servidores no sea únicamente el pago por su trabajo, sino que además sirva como elemento motivante.

Estructura salarial.

La estructura salarial se refiere al manejo administrativo que se hace de los salarios, el elemento principal de dicha estructura es el sueldo, que como ya se mencionó, es la retribución que el Estado da al servidor público por los servicios que éste le presta, mismo que está en función de la plaza, el catálogo de puestos y la utilización del presupuesto; las percepciones y deducciones a que se realizan al sueldo de los trabajadores se asientan en la nómina

Valuación de puestos.

Se refiere a la técnica mediante la cual se estudian las características que presenta un puesto las cuales permiten hacer comparaciones entre los puestos de una entidad y otra, para determinar así su valor relativo; permitiendo establecer criterios uniformes y equitativos para la asignación de sueldos en relación con los que corresponden a otros puestos que incluye el tabulador de sueldos.

Zonas salariales.

" Las zonas salariales son aquellas zonas territoriales que sirven para calcular el sobresueldo de acuerdo al nivel del costo de la vida." 41

Tomar en cuenta este elemento es de vital importancia, ya que mientras más acorde se encuentre el salario con los niveles de inflación, más justo será para el empleado; independientemente del ámbito territorial donde esté adscrito, pues su salario estará sino acorde al menos no tan abajo del nivel inflacionario.

41. Castelazo, José, Técnicas y especialidades..., p. 44.

3. Capacitación.

La capacitación es el proceso a través del cual se proporcionan los conocimientos y las habilidades que permitan realizar actividades de una manera más eficiente.

Como se mencionó en el capítulo anterior, una de las funciones primordiales encargadas a la administración pública es propiciar el desarrollo nacional, pero ¿ cómo va a cumplir con esa misión si no cuenta con el personal capaz de articular las políticas que conduzcan a dicho desarrollo ?.

Es así que se plantea la necesidad de que el Estado cuente con personal que posea los elementos necesarios para poder realizar las tareas que tiene encomendadas, servidores públicos que aporten soluciones reales a los problemas que se presenten, he aquí la importancia que la capacitación guarda en la organización.

Las estrategias generales para alcanzar el desarrollo del país se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual marca las líneas generales a seguir en el aspecto político, económico y social; así, la planeación gubernamental es un factor determinante en el proceso de desarrollo económico y social.

Por lo anterior es importante, que a la par que se instrumenten proyectos para alcanzar el desarrollo, se pongan en marcha programas de capacitación permanente dirigidos al personal a todos los niveles, cuyo objetivo sea mejorar el aparato administrativo encargado de realizar las acciones necesarias para hacer realidad tales proyectos.

Así, al mismo tiempo que se trabaja para conseguir el desarrollo, se eleva la eficiencia de las acciones y la calidad de los servicios que las instituciones públicas prestan a la sociedad.

La preocupación del gobierno mexicano por contar con un aparato administrativo racional y eficiente ha sido expresada desde tiempo atrás, pues ya en 1965 se crea la Comisión de Administración Pública la cual da origen a Las Bases para el Programa de Reforma Administrativa, y es en 1972 que se ordena la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, cuya función era mejorar los sistemas de administración de personal; se crean también en esta época los Comités Técnico Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y de Capacitación.

Un año antes "en junio se 1971 se dicta un acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado, creandose con tal motivo el Centro Nacional de Capacitación Administrativa dependiente del ISSSTE, cuya misión era la de promover el mejoramiento administrativo, profesional, social y cultural de los servidores públicos." 42

Y para 1973 se da un acuerdo presidencial mediante el cual se establece que los organismos de capacitación de las dependencias tienen la obligación de impartir cursos de capacitación y desarrollo al personal de base para propiciar en estos empleados la formación de servidor público.

Durante el periodo comprendido entre 1977 y 1979 se concluyen los estudios que darían origen al Programa General para mejorar la Administración y Desarrollo del Personal al servicio del Estado, iniciandose así la quinta etapa del Programa de Reforma Administrativa, que tenía como objetivo

" establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal." 43

Al finalizar 1982 el candidato a la presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado se pronunció por la instauración del servicio civil, y es más tarde, durante su periodo presidencial que la Dirección General de Administración de Personal Federal sufre una reestructuración; convirtiendose en la del Servicio Civil, encargada de diseñar, supervisar y evaluar el sistema del servicio civil de carrera.

42. Bailón Lara, Evelio. Importancia de la capacitación de los recursos humanos en la administración pública, Tesis de licenciatura, México, 1982.

43. Programa de Reforma Administrativa del gobierno federal, cit. pos., INAP. Proyecto para la instauración del servicio civil de carrera en México. apartado B. Antecedentes del servicio civil en México.

A través de este sistema se pretende sistematizar la administración de personal del gobierno federal, vinculando los objetivos nacionales e institucionales con la profesionalización y el desarrollo de los servidores públicos, abarcando en dicho proceso al elemento humano desde su ingreso hasta su separación de la función pública.

"Probablemente lo más trascendente del programa de conocimiento, es lo que se refiere al desarrollo cultural, es su poder para romper los mitos y falsas creencias que dificultan hacer de la organización algo más humano y efectivo" 44

En gran medida en el sector público este desarrollo cultural es posible originario mediante los programas de capacitación, los cuales deberán ser permanentes y a todos los niveles, ofreciendo a los servidores del Estado la posibilidad de adaptarse a las nuevas tecnologías, al desarrollo de aptitudes y actitudes que redunden en beneficio de él mismo y de la institución.

4. Motivación.

Dentro del subsistema sustantivo se encuentra también la etapa de motivación en la cual se procura brindar a los empleados una serie de incentivos que logren desarrollar las actitudes y el comportamiento que propicie la identificación de éstos con los objetivos de la institución al mismo tiempo que se mejore la calidad en el desempeño de las labores diarias propiciando la satisfacción de sus expectativas laborales.

De acuerdo a investigaciones desarrolladas en Norteamérica se obtuvo que la motivación es capaz de generar una conducta, mantenerla y llevarla hacia metas.

44. Jiral, José. Cultura de efectividad. México, 1991. Ed. Grupo Editorial Iberoamérica., p. 89.

Es entonces que si se aplica el proceso denominado motivación en el lugar de trabajo, pueden conseguirse entonces los objetivos de la organización, mediante la creación de necesidades, impulsos e intereses en los empleados; originando cierta conducta en beneficio de la organización, manteniendo la misma a través de una serie de incentivos que no únicamente mantengan, sino incrementen esa conducta.

Tal conducta permitirá conducir al personal a realizar las tareas que le han sido asignadas de una manera eficiente, sin que éstos sientan que están trabajando de más; sino que por el contrario se sientan motivados a trabajar más en beneficio de la institución en la cual laboran.

Es importante hacer notar que el interés es lo que origina la acción humana tanto de manera individual en el hombre como en la sociedad; es decir que por medio del interés es posible realizar diversas acciones en los múltiples aspectos de la vida; por lo tanto si se explota ese interés se llegará a un proceso denominado motivación.

Los intereses pueden surgir de manera espontánea, pero también es posible crearlos mediante una serie de incentivos, así en el lugar de trabajo pueden dirigirse las actividades de los servidores públicos llevándolos hasta un punto al cual por sí solos no llegarían.

Al analizar el aspecto motivación debe tenerse en cuenta que el empleado público es esencialmente un ser humano, y cualquiera que sea el ambiente en el que se desarrolle, sus atributos de ser humano se verán reflejados en las diversas acciones que emprenda.

En el ámbito laboral el proceso motivación interrelaciona aspectos como el trabajo, la capacidad y las aspiraciones del individuo.

Es posible diferenciar que el individuo ejerce cierta influencia en su medio y la influencia que recibe del mismo, ambos aspectos van a conformar lo que se denomina comportamiento; y como el empleado no actúa siempre de manera racional resulta interesante analizar que el incremento de la eficiencia en el trabajo depende en gran medida de la motivación que éste reciba.

5. Supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño.

El último elemento del subsistema sustantivo es la supervisión y evaluación del desempeño.

En todo sistema es importante que al finalizar un proceso se realice una evaluación del mismo, ya que ésta será de gran utilidad para conocer cuales fueron los alcances del sistema; si se cubrieron las metas y los objetivos propuestos, y en caso de existir desviaciones realizar las acciones necesarias para corregirlas.

Así para conocer el funcionamiento exacto de cualquier proceso es indispensable realizar una supervisión y seguimiento del mismo.

La administración de personal como proceso administrativo requiere ser evaluado para conocer en que medida se cumplen los programas, pero sobre todo permite saber cual fue el desempeño que los empleados tienen en su lugar de trabajo.

La evaluación del desempeño se haya vinculada con la etapa de motivación, ya que es a través de ésta que se brinda a los empleados una serie de estímulos cuyo propósito fundamental es incrementar la productividad; y para comprobar la efectividad de esos estímulos es necesario realizar una evaluación

Así los resultados que se obtengan de la evaluación al desempeño del personal servirá para conocer cual es la actitud y aptitud que éstos tienen respecto al trabajo que les ha sido encomendado, las deficiencias que presentan, su capacidad y demás aspectos que influyen en el desempeño del servidor público.

CAPITULO III.

Motivación y Desempeño.

En el capítulo anterior se mencionó que la motivación es el proceso que permite influir en el comportamiento del individuo, utilizando para ello una serie de estímulos o incentivos, mediante los cuales es posible lograr que el individuo realice cosas que por sí solo no llevaría a cabo.

Como se ha señalado la eficiencia del servidor público depende de su capacidad técnica y de su actitud profesional, de tal manera que es sumamente necesario que el empleado se encuentre en las condiciones que le permitan desarrollar al máximo su potencial tanto como persona (individuo) como servidor del Estado, siendo elemento importante de este proceso la motivación.

La administración de personal en sus diversas etapas cuenta con una dedicada a la motivación, y puesto que en el desarrollo de los empleados ésta es de suma importancia es indispensable que se profundice en dicho aspecto.

Y como el objetivo principal de esta investigación es influir en las actitudes que el empleado público manifiesta en su lugar de trabajo como parte de la cultura que posee, es necesario que se analicen cuales son los componentes del subsistema motivación.

Por lo tanto será necesario conocer cuales son las principales teorías que sobre el tema han surgido, los elementos a utilizar en dicho proceso como factores de motivación, así como los incentivos que en el lugar de trabajo pueden ser determinantes en la actitud del servidor público, ya que esto será de suma importancia para la cultura que demuestre dentro de la institución.

Se tocará también la relación que guarda el aspecto motivación con el desempeño de los empleados, es decir, que tan motivado se halla el servidor público respecto a la labor que desempeña como parte interactuante de la maquinaria gubernamental.

" La motivación consiste en el impulso y el deseo de una persona por emprender cierta acción... Cuando la persona está motivada, opta por emprender una acción entre otras posibles debido a que considera esa acción deseable y significativa." 45

La motivación, es un proceso mediante el cual se utilizan una serie de incentivos para lograr determinada actitud; en el lugar de trabajo el elemento motivación sirve para crear un ambiente laboral adecuado, que propicie un eficiente despacho de las tareas que conduzcan al logro de los objetivos que la institución se ha planteado.

Para iniciar el proceso de motivación en el lugar de trabajo debe tomarse como punto de partida el comportamiento o conducta que el empleado externa en el ámbito laboral, ya que dicho comportamiento se haya determinado por la influencia que éste ejerce en el medio en que se encuentra, y por la influencia que el medio ejerce sobre él.

Así las características y particularidades que el ambiente laboral presenta, proporcionan elementos que determinan el comportamiento de los servidores públicos.

Dada esta situación es posible entender porque cuando una organización es rígida y burocratizada, los elementos que la integran son la muestra visible del empleado burócrata; situación contraria a la que se aprecia en una organización activa y participativa en la cual sus empleados son un claro reflejo del clima organizacional en que se desenvuelven.

45. Werther, B. William Jr. y Keith Davis. Administración de personal y recursos humanos. 2a. ed. México, 1988. Ed. Mac Graw Hill., pp. 260-261.

" El rumbo de la conducta siempre se genera por motivos, los cuales están constituidos por los intereses, los deseos y las expectativas personales. Las personas actúan asimismo, impulsadas por el imperativo de satisfacer urgencias fisiológicas, necesidades físicas, económicas, sociales y otras que existen para cada uno en distintos grados de intensidad. " 46

Es entonces que los motivos son aquellos elementos o intereses que mueven hacia un propósito, siendo la motivación el conjunto de intereses que determinan la conducta.

En el lugar de trabajo, la motivación se genera cuando se introducen los elementos que de alguna manera respondan a los intereses y necesidades de los empleados, a la par que los impulse a elevar su desempeño.

Entre estos elementos es importante mencionar algunos como el interés del jefe respecto a sus empleados al hacerlos partícipes de las actividades que competen a la organización, delegación de autoridad, así como el reconocimiento a su capacidad; estableciendo de esta manera canales de comunicación que conlleven a una mejor actuación tanto de jefes como de subordinados.

A. Teorías y modelos motivacionales.

El desempeño puede definirse como el rendimiento que el empleado tiene en el lugar de trabajo y que se haya en relación directa con la eficiencia.

Así, es importante que desde las etapas de reclutamiento y selección de personal se elija a éste adecuadamente y se comience a trabajar con miras a obtener un nivel de rendimiento acorde a los estándares de desempeño fijados para tal o cual puesto. Actitud que deberá reforzarse con adecuadas estrategias de motivación que permitan mantener y acrecentar la eficiencia.

46. Dirección General de Recursos Humanos de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Coordinador: Sergio Flores Gortari, Motivación. México, 1978. Ed. Instituto Nacional de Estudios del Trabajo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social., p. 30.

Como puede apreciarse la motivación es un factor decisivo que influye en los niveles de desempeño, ya que en la medida que el empleado se encuentre motivado para realizar sus labores, mayor será la posibilidad de que su desempeño se incremente.

Esto siempre y cuando el empleado conozca los estándares de desempeño fijados para el puesto que ocupa, además de la evaluación que se realice a su rendimiento.

Pues en la medida que el desempeño se evalúe será factible conocer cuales son las deficiencias, lo cual servirá de retroalimentación para que posteriormente éstas sean superadas en beneficio de la institución.

En la actualidad existen una serie de teorías que intentan explicar el proceso de motivación en un individuo, entre ellas se encuentran las siguientes:

a) Teoría de la jerarquía de las necesidades.

Esta teoría fue desarrollada por Abraham Maslow en 1943, cuya idea central es que el hombre tiene una serie de necesidades que están colocadas por orden de importancia, ya que no pueden ser manifestadas de manera simultánea.

Dichas necesidades son de orden fisiológico, de seguridad, de amor, de estima y de autorrealización; según esta teoría, el individuo se encuentra siempre en un estado de necesidad y lo que desea es que estas necesidades sean satisfechas, mismas que están ordenadas de tal manera que las necesidades fisiológicas se localizan en la base de la pirámide jerárquica y las de autorrealización se encuentran a la cabeza de la misma.

De manera que cada una de estas necesidades debe ser satisfecha en ese orden, así las necesidades fisiológicas deben ser satisfechas para la conservación de la vida; pues según Maslow, en el momento que estas necesidades son satisfechas surgen otras de nivel superior que van a motivar al individuo.

Es decir que cuando las necesidades son satisfechas se vuelven menos motivadoras del comportamiento, dejando lugar al siguiente nivel de necesidades insatisfechas que se convierten entonces en impulsos o intereses que serán capaces de generar una conducta.



TEORIA DE LA JERARQUIA DE LAS NECESIDADES

Para Maslow los dos primeros niveles de necesidades constituidos por las necesidades fisiológicas y las necesidades de seguridad son fácilmente alcanzados por lo individuos, ya que requieren un grado mínimo de satisfacción antes de activar aquellas necesidades de orden más elevado.

Las necesidades de orden primario pueden ser relativamente satisfechas, sin embargo las necesidades sociales, de reconocimiento y status (amor, estima) y de autorrealización son ilimitadas en cuanto a grado de satisfacción se refiere, y por tanto no siempre se compensan las necesidades del individuo en este aspecto.

La teoría de Maslow identifica al individuo como quien experimenta necesidades, las cuales clasifica en distintos niveles; dicha teoría no es del todo confiable, ya que si bien los seres humanos presentan necesidades, éstas varían en intensidad de un individuo a otro, así como la importancia que se les dé a las mismas; ya que lo que es importante para una persona puede no interesar a otra o variar en importancia.

b) Teoría E V C de Alderfer.

Esta teoría es parecida a la de Maslow, Alderfer establece tres categorías:

- Existencia.
- Vinculación.
- Crecimiento.

En la primera categoría se encuentran las necesidades fisiológicas y las de seguridad que Maslow señalaba, en la vinculación se ubica la necesidad de entablar relaciones interpersonales, incluyendo aspectos como la aceptación, la pertenencia y la seguridad que puede recibirse de los miembros de la organización. La tercera categoría se refiere a las necesidades de crecimiento abarcando aspectos que constituyen un desafío para el individuo y que pueden llevarlo a fijarse metas más altas en varios campos.

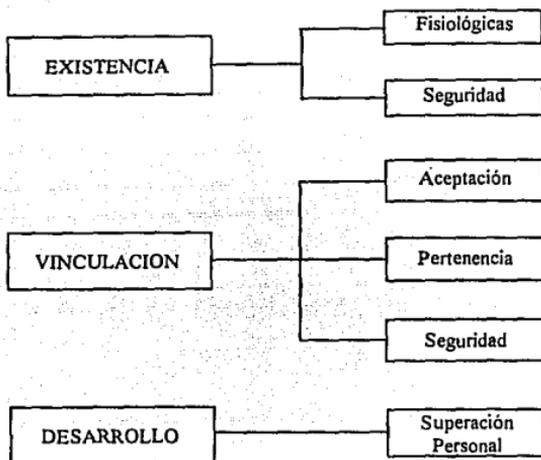
“ La teoría de Alderfer se basa en tres supuestos:

- 1) Mientras menos satisfecha se encuentra la necesidad, más imperioso es el deseo de satisfacerla.
- 2) La fuerza del deseo que lleva a satisfacer necesidades de orden superior crece a medida que se colman requerimientos de carácter inferior.

3) Mientras más frustración produzca la búsqueda de canales para satisfacer necesidades de más alta jerarquía, más se deseará llenar necesidades de orden inferior." 47

CATEGORIAS

NECESIDADES



TEORIA E V C DE ALDERFER

La teoría de Alderfer es similar a la de Maslow, ya que ambos establecen una serie de necesidades que se hayan colocadas de acuerdo a categorías, Alderfer a diferencia de Maslow introduce un nuevo elemento: la frustración, que surge cuando las necesidades de orden superior no se satisfacen lo cual produce un sentimiento de frustración en el individuo, quien opta por satisfacer necesidades de orden inferior.

47. Werther B., William. op. cit., p. 263.

c) Teoría de Frederick Herzberg: Modelo dual de la motivación.

Esta teoría se basa en dos elementos, un elemento de motivación y otro de mantenimiento.

Herzberg considera que en una organización existen factores que pueden reunirse en dos grupos: por un lado existen aquellos elementos como las políticas, sueldo, condiciones de trabajo, relaciones interpersonales, etc., que el autor denomina de mantenimiento o de higiene, que si bien no producen satisfacción si evitan la insatisfacción.

El segundo grupo se integra por aquellos elementos como el logro, reconocimiento, progreso y crecimiento en el puesto, los cuales producen satisfacción actuando por lo tanto como motivadores.

Así los elementos satisfactorios son positivos para la motivación del empleado, contrario a la situación que se presenta cuando no existen elementos motivantes, aunque se dé la existencia de elementos de mantenimiento; originando con lo anterior una zona en la cual hay ausencia de factores motivantes, que no refuerzan ni debilitan el proceso motivacional.

FACTORES DE MOTIVACION	MOTIVADORES
Relaciones Interpersonales	Crecimiento en el trabajo
Condiciones de Trabajo	
Salario	Reconocimiento
Vida personal	

TEORÍA DE FREDERICK HERZBERG

Esta teoría concede importancia a las necesidades de orden superior, las cuales al ser satisfechas producen satisfacción al empleado, así, es necesario que para no llegar a un grado de insatisfacción, existan necesariamente elementos que mantengan la motivación o al menos eviten la insatisfacción.

d) Teoría de la equidad en el trabajo.

Esta teoría sostiene que el individuo trata de disminuir la diferencia que existe entre los esfuerzos realizados y la compensación que recibe por ellos, lo cual puede provocar por un lado que el individuo incremente sus esfuerzos para que la compensación se incremente o bien puede ser que aminore dicho esfuerzo.

Situaciones como ésta suceden porque los integrantes de una organización comparan el trabajo que éstos realizan con el que realizan otros compañeros, y en ocasiones al notar que ambos reciben la misma compensación, el primero opta por no esforzarse tanto ya que considera que no se valora su esfuerzo; y que si se esforzara menos obtendría la misma compensación.

Aunque puede ocurrir la situación contraria, en la cual el individuo se esfuerza más esperando que la recompensa a su esfuerzo se incremente.

Es importante anotar que los conocimientos y la experiencia que un trabajador posea van a influir en su decisión por alcanzar la recompensa, hecho que repercutirá directamente en el desempeño de los empleados, ya que éste tenderá a incrementarse.

e) Teoría de la expectativa.

El principal exponente de esta teoría es el psicólogo Victor H. Vroom, quien afirma que la motivación resulta del valor (valencia) que una persona concede a una meta, así la valencia, es la intensidad con la cual el individuo desea lograr una meta; y las probabilidades que existen para lograrla.

Dicho de otro modo "si una persona desea algo de una manera suficientemente intensa, y si parece probable obtener el objeto, la persona intentará adquirirlo" 48

48. ibidem, p. 266.

En esta teoría el valor que se concede al logro de determinada meta (expectativa), varía de -1 a +1. Es decir cuando se tiene la seguridad de que determinada acción no ofrece oportunidad de llegar a la meta, la expectativa aquí es igual a 0, por el contrario si el empleado está seguro de lograr el resultado deseado mediante la acción el valor que corresponde a su expectativa es +1.

Esta teoría está relacionada a la teoría de la equidad en el trabajo, ya que la primera de éstas maneja como idea central que la gente se comporta de tal o cual forma porque considera que ese comportamiento le traerá la recompensa esperada es decir que mantiene una expectativa la cual le marca que comportamiento debe seguir.

Ya que se considera que el hecho de motivar al personal por el solo hecho de darle una recompensa, no es del todo motivador para los empleados; de tal manera que es necesario que se den a conocer a estos empleados las condiciones o requisitos sobre las cuales pueden obtener la recompensa deseada con lo cual la expectativa se cumplirá.

FUERZA = VALENCIA x EXPECTATIVAS

Esta teoría muestra las posibilidades para realizar una serie de acciones encaminadas a promover el desempeño de los empleados, es decir se plantea ya la utilización de una serie de estímulos que pueden actuar como la recompensa a obtener sí y sólo sí se tiene determinado nivel de desempeño en el lugar de trabajo.

f) Teoría de la instrumentalidad y la valencia.

Como derivación de la teoría de la expectativa, se encuentra la teoría de la instrumentalidad que presenta a su vez las siguientes variables: las expectativas, valencias, las elecciones, los resultados y las instrumentalidades.

La expectativa como se señaló con anterioridad es la esperanza de que determinado acto será compensado, y la valencia será el valor que el individuo concede a esa expectativa, es decir a su preferencia por determinada recompensa.

Las elecciones que el individuo realice serán totalmente subjetivas, ya que en ellas influirá la manera de pensar de la persona en cuestión.

" Así el individuo puede tener una preferencia positiva o negativa por un resultado; supuestamente los resultados ganan valencia como una función del grado en que se les ve relacionados con las necesidades del individuo. " 49

g) Teoría de las motivaciones socialmente adquiridas.

Esta teoría surge como una crítica a la teoría de las necesidades de Maslow, pues el autor de la primera David McClelland cuestiona la universalidad de la jerarquía de las necesidades, así como la definición que hace Maslow sobre la autorrealización; ya que éste último considera que la autorrealización supone que un individuo debe trabajar en un puesto acorde a su capacidad y carácter.

" Un músico debe hacer música, un artista debe pintar, un poeta debe escribir para ser feliz. Lo que un hombre puede debe ser. A esta necesidad la podemos llamar autorrealización. " 50

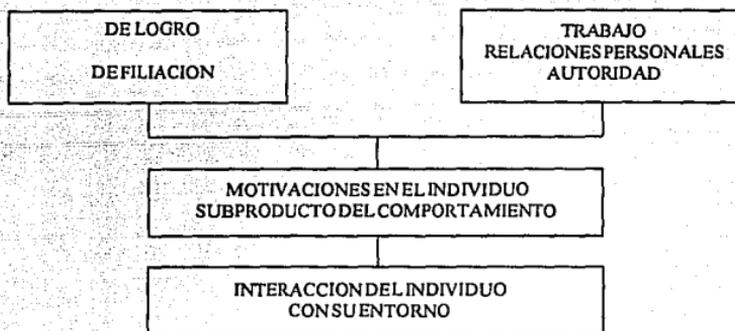
McClelland plantea que muchas de las necesidades de un individuo no son biológicas o universales, sino que son socialmente adquiridas y que varían de una cultura a otra.

49. Hampton, David R. Manual de desarrollo de recursos humanos, México, 1982 Ed. Trillas, p. 57.

50. Abraham H. Maslow., cit. pos. David R. Hampton op. cit., p. 23.

De acuerdo a esta teoría las necesidades de las personas giran en torno a tres aspectos principales: el logro, la filiación y el poder, surgiendo así las motivaciones de logro, filiación y poder.

NECESIDADES



TEORIA DE LAS MOTIVACIONES SOCIALMENTE ADQUIRIDAS

La motivación logro, se encuentra relacionada con los problemas inherentes al trabajo que el individuo desempeña así como a su manera de resolverlos; mientras que la motivación de filiación trata la importancia de la calidad de las relaciones personales, aquí la meta es lograr la interacción con los demás integrantes de la organización y la motivación de poder tiene que ver precisamente con el ejercicio de éste, y la autoridad que el individuo puede ejercer.

Estas motivaciones sociales se adquieren no de manera consciente, sino que son subproducto del comportamiento; es decir son producto de la interacción del individuo con su entorno.

3.2 Modelos de Motivación.

En la administración de recursos humanos, concretamente en el aspecto de la motivación se han desarrollado una serie de modelos cuyo objetivo es despertar en el individuo el interés por el trabajo, además de motivarlo para así poder influir en su conducta; lo cual permitiría conducir al empleado de tal manera que éste incremente su desempeño, contribuyendo así al logro de los objetivos institucionales.

Las teorías anteriormente expuestas forman parte de los denominados modelos cognoscitivos de la motivación, ya que están directamente relacionados con el aspecto intelectual y sentimental de las personas (en donde las necesidades internas conducen a comportarse de tal o cual manera).

Con los modelos antes mencionados no es posible medir con exactitud la eficacia de éstos a través de los métodos científicos, ya que no es fácil determinar en que medida esas necesidades están presentes en cada individuo.

Motivo por el cual surgen una serie de modelos más sujetos al análisis científico, de entre los cuales el más importante es quizás aquel que consiste en la motivación de la conducta desarrollado a partir de los trabajos de Skinner y otros investigadores.

Este método plantea que es posible modificar la conducta tomando en cuenta las consecuencias de ésta. Aquí pierde importancia la mentalidad del individuo, y simplemente existe una tendencia a influir en la conducta mediante la modificación de las consecuencias, al darse cuenta que éstas son producto de determinado comportamiento. Así, la influencia en la conducta sólo es posible si se refuerza ésta mediante estímulos, logrando una conducta positiva y permanente.

Por ejemplo, si un servidor presenta algún proyecto que permita atender las demandas de determinado sector de la población, y si por ello sus superiores le otorgan alguna recompensa; éste tratará de actuar de igual manera en situaciones posteriores, y sus jefes además de estar satisfechos con su conducta, intentarán reforzar ésta mediante incentivos cuyo objetivo será mantenerlo motivado.

Modelo motivacional de Porter y Lawler.

De acuerdo a este modelo, la intensidad de la motivación que el individuo recibe y la respuesta que éste emite, dependerán del valor de una recompensa sumando ésta a la energía que el individuo considera que se requiere para realizar tal acción y la seguridad que hay de recibir la recompensa.

A su vez, el esfuerzo necesario y la probabilidad de obtener la recompensa estarán determinados por el nivel de desempeño mostrado anteriormente, mismo que se encuentra relacionado a la capacidad y la disposición que la persona mantenga respecto a su trabajo.

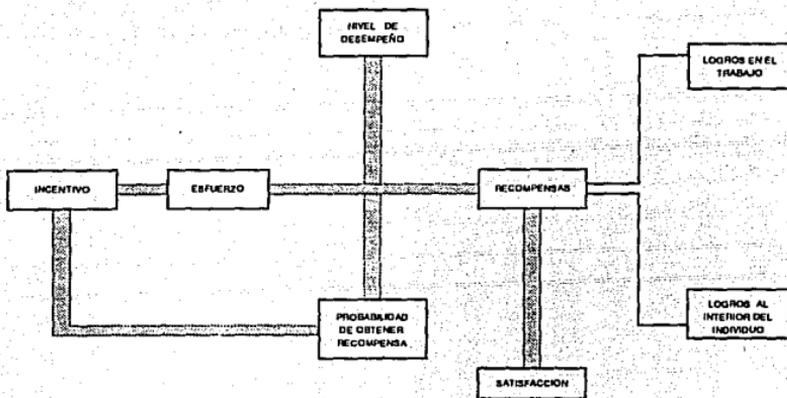
Lo anterior aunado a la percepción que el individuo tiene de la tarea que debe realizar, es decir, en la medida que comprende las metas y objetivos de la organización, y además entiende el lugar que ocupa en la institución, así como la tarea que le ha sido asignada.

En este modelo se considera también que el desempeño conduce a la obtención de recompensas extrínsecas e intrínsecas, las primeras se refieren a logros en el lugar de trabajo como menciones especiales, felicitaciones, ascensos (en caso de ser posible), etc.

Y las segundas son recompensas que se consiguen al interior del individuo mismo, como el sentido de logro o de autorrealización, no obstante que ambos tipos de recompensas conducen a la satisfacción éste considera que son equitativas.

Aquí el desempeño se relaciona a lo equiparables que sean las recompensas con el esfuerzo realizado, si ésto sucede, el individuo encontrará satisfacción en el valor real de las recompensas.

Este modelo plantea la necesidad de tomar en cuenta otros elementos como la capacidad del personal, los incentivos, actitudes, recompensas (internas y externas), que deben tomarse en cuenta en el proceso motivacional, el cual ya no es visto simplemente como el proporcionar estímulos sino que se considera como un sistema en el cual intervienen otra clase de elementos.



MODELO MOTIVACIONAL DE PORTER Y LAWLER

Es decir, a través de este modelo se vislumbra la posibilidad de tomar a la motivación como un proceso, como un sistema en el cual interactúan diversos factores que es necesario analizar para descubrir su importancia y lograr de esta manera un efectivo proceso motivacional que brinde los frutos esperados.

Modelo de aliento del desempeño.

Este modelo retoma elementos de otros modelos de motivación como el de las necesidades básicas planteado por Maslow, la teoría de la expectativa desarrollada por Victor H. Vroom o la teoría de las motivaciones socialmente adquiridas de McClelland entre otras.

En este modelo existen cuatro factores que determinan la motivación de las personas y que integran lo que se denomina sistema ambiental para la motivación, dichos elementos son el trabajo en sí mismo, el grupo de trabajo, la organización y el entorno externo.

De acuerdo a este modelo, es necesario establecer un clima organizacional que brinde las condiciones necesarias que faciliten y propicien el proceso de motivación, es decir se necesita de un ambiente tal que contemple aspectos como el trabajo en sí, el grupo de trabajo, la organización y finalmente la influencia del medio externo.

Estos cuatro elementos deben tomarse en cuenta siempre que se pretenda implementar acciones cuyo propósito sea la motivación del empleado, ya que estos elementos se encuentran interrelacionados, interactuando como componentes del proceso motivacional.

Asimismo el modelo propone que mientras más adecuada sea la ubicación que se le dé al empleado, (es decir que su trabajo esté acorde al grado de autoestima que éste posee) el desempeño del mismo aumentará; pues se estará en posición de cumplir con las expectativas y necesidades que éste presenta, a la par que aumenta su eficiencia y acrecenta su autoestima.

Aquí se considera a la autoimagen como pieza clave del proceso de motivación, ya que si el empleado posee una autoimagen positiva, sus expectativas sobre el trabajo serán igualmente positivas. Y las acciones que se realicen para reforzar la conducta del mismo, estarán encaminadas a mantener y acrecentar esa autoimagen, ya que se plantea la existencia de una relación directa entre ésta y los niveles de desempeño que se pretenden lograr.

" La tarea que se ofrece aquí al departamento de personal consiste en ayudar a construir un sistema repetitivo de incentivos para que el desempeño deseado continúe por largo tiempo. Si se pueden desarrollar los incentivos adecuados, estos refuerzan el desempeño, proporcionan satisfacción a las necesidades y contribuyen a mejorar la autoimagen. " 51

Una vez señalado el papel que juega la autoestima para lograr niveles de desempeño aceptables y tomando como base esta idea, se procederá a describir el proceso del modelo de aliento al desempeño:

Este modelo se inicia con la creación de un sistema ambiental para la motivación del empleado, para lo cual es necesario analizar los cuatro elementos que intervienen en dicho sistema (trabajo, grupo de trabajo, organización y entorno externo).

Trabajo en sí mismo.

Por lo que se refiere al primero de estos elementos, es importante remontarse a la etapa de selección de personal pues como se explicó en el capítulo anterior, "los puestos están en relación directa con la eficiencia de una organización y en la medida que se realice una selección de personal adecuada y se coloque al personal idóneo en los puestos vacantes, se contribuirá al logro de la eficiencia." 52

Por lo tanto el adecuado diseño de los diferentes puestos así como la apropiada utilización de los métodos de selección, estarán en relación directa con el desempeño de tal manera que el diseño de un puesto deberá brindar la posibilidad de liberar en buena medida la potencialidad y creatividad del empleado.

51. Werther B., William op. cit., p. 270.

52. vid. supra, Capítulo II, selección de personal. pp. 55-56.

Ya que si el servidor no es colocado en un puesto en el cual las tareas a realizar no estén acordes a su capacidad, por más intentos que se lleven a cabo para motivarlo; no se conseguirá que éste desarrolle sus actividades de manera eficiente, lo cual traerá como consecuencia que el empleado vea su trabajo como una tarea aburrida que no le proporciona ninguna satisfacción realizar.

Grupo de trabajo.

De igual manera resulta importante analizar la influencia que el grupo de trabajo ejerce sobre el individuo, ya que las acciones y actitudes que asuma este grupo repercutirán de manera significativa en el interactuar del empleado.

Para ejemplificar lo anterior baste recordar aquella frase que dice "el sistema te absorbe", que en parte tiene razón, pues si se piensa en aquella situación que se presenta cuando el empleado ingresa a un área y se da cuenta del ambiente formado por el grupo de trabajo con el cual va a convivir, y que tiene que "amoldarse" al ritmo de trabajo sintiendo inmediatamente el peso que el grupo ejerce sobre el recién llegado.

He aquí la importancia de que exista un clima organizacional que propicie una actitud positiva en el lugar de trabajo para que al momento en que ingrese un nuevo empleado se influya en él para que se desempeñe de la mejor manera que le permita asumir una actitud de desempeño eficiente.

Organización.

El tercer elemento que debe tomarse en cuenta es la organización en la cual se encuentra el empleado, el como esté estructurada esa organización es decisivo para que la motivación rinda sus frutos; ya que no es lo mismo contar con un departamento de personal que dirija sus esfuerzos a implementar programas a través de los cuales sea posible dirigir adecuadamente al personal hacia las metas que la institución se ha fijado.

Que contar con un departamento que no se ocupa del personal más que en los aspectos de contratación y pago de salarios. Pues como se sabe el éxito o fracaso de una organización depende de la manera en la cual administre sus recursos humanos.

Ambiente Externo.

Como último elemento de este "sistema ambiental para la motivación" 53 se encuentra el ambiente externo que lo mismo que los anteriores influye de manera decisiva sobre el actuar del empleado, ya que si bien el ambiente que reina al interior de la organización influye de manera determinante el interactuar cotidiano, no puede pasarse por alto la influencia del medio externo, que es común a una serie de instituciones.

Por ejemplo a las instituciones y dependencias que integran la administración pública federal, se les considera como organizaciones en las cuales la cultura burócrata se manifiesta en cada una de sus actividades así como en los servicios que prestan, identificándolas como ya se mencionó con la ineficiencia y la lentitud.

Como puede observarse esta caracterización tiene mucho de verdad, mas no en todas estas instituciones se desarrolla el mismo grado de burocratismo, por lo tanto como ya se asentó en el capítulo primero, es menester cambiar esta imagen burocratizada; lo cual se logrará al analizar los distintos elementos que integran la cultura administrativa en el sector público.

En donde el aspecto motivación se presenta como el elemento que ayudará a satisfacer las necesidades y expectativas, a través del establecimiento de programas motivacionales, obteniendo del personal eficiencia en las labores.

Por lo tanto al estudiar el aspecto motivación no puede dejarse de lado la influencia que ejerce el medio externo, siendo útil considerar elementos como la crisis económica y demás aspectos como el político, social y cultural en el cual se mueve el sector público.

53. Werther B., William., op. cit., p. 270.

El modelo de aliento del desempeño se basa en la autoimagen que el empleado tiene de sí mismo, es decir que en la medida que éste se valore como parte importante de la institución tendrá una autoimagen favorable; la cual deberá ser reforzada por programas motivacionales que lleven a mejorar el desempeño laboral y al acrecentamiento de la autoimagen y de las expectativas del individuo. Lo anterior dará como resultado que el individuo se forme expectativas cada vez más altas cubriendo necesidades de nivel más avanzado como las de autorrealización.

Cuando se llega a este punto es necesario que se implementen programas que refuerzen el aspecto motivación que posibilite tener un desempeño eficiente el cual deberá ser apoyado por una serie de incentivos cuyo objetivo sea la satisfacción, incrementando el empleado su autoimagen a la par que mejora su desempeño.

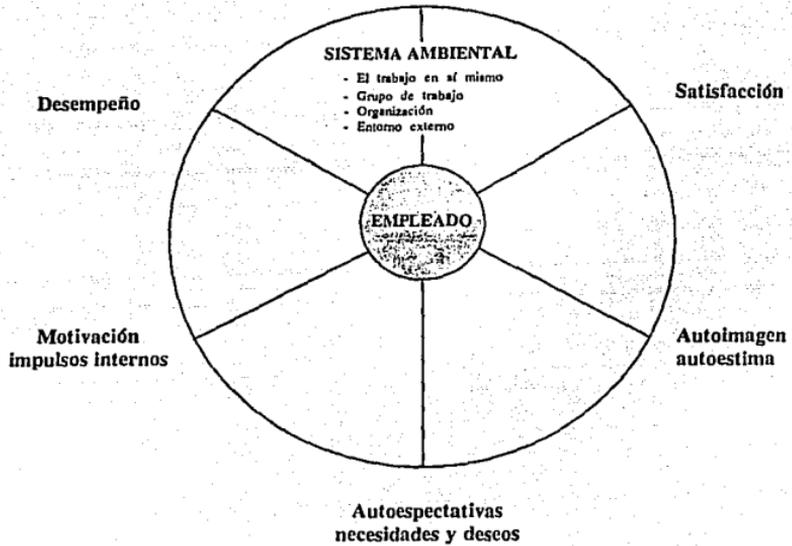
Este modelo forma un ciclo en el cual el ambiente organizacional conformado por los elementos antes citados (el trabajo en sí mismo, grupo de trabajo, organización y entorno externo) es de suma importancia.

Dicho ciclo se inicia analizando el sistema ambiental para la motivación, estudiando los elementos que lo constituyen; permitiendo conocer las necesidades de los empleados y los incentivos que requieren, propiciando así una situación en la cual la autoimagen se mantenga o acrecente, lo mismo que sus expectativas en la organización, las cuales serán cubiertas con programas motivacionales que tomen en cuenta sus necesidades como individuos, incrementando de esta manera el desempeño en la organización; cerrando con ello el ciclo.

Así una vez que se conoce al personal y los elementos internos y externos que en él influyen, se procederá a la formulación de programas motivacionales encaminados a desarrollar la potencialidad y creatividad del mismo; al llegar a esta etapa resulta de gran utilidad que se evalúe el desempeño, actividad que proporcionará información sobre si éste se ha incrementado o no.

Si la respuesta es negativa, se procederá a identificar aquellos elementos que no permiten el incremento del desempeño, para superarlos y posteriormente continuar el ciclo; por el contrario si la respuesta obtenida es positiva, según indica el modelo de aliento al desempeño, deberán proporcionarse incentivos que refuerzen la conducta, cerrando con esta etapa el ciclo planteado por dicho modelo.

**INCENTIVOS
REFUERZO**



MODELO DE ALIENTO DEL DESEMPEÑO

FUENTE: William B. Werther, Jr. Administración de personal y recursos humanos., p. 271.

En el capítulo primero se señaló que la cultura administrativa está conformada por los elementos y situaciones que influyen en el empleado y que lo hacen actuar de determinada manera en su lugar de trabajo.

Entre estos elementos se encuentran por un lado la personalidad, la cual se integra de valores, expectativas, conocimientos, necesidades y sentimientos todos ellos parte de una conducta que influye en el ambiente laboral.

Pero la cultura administrativa además de integrarse de los elementos mencionados, se compone también de aspectos que forman lo que se llama sistema ambiental o clima organizacional, dando como resultado que el individuo al verse influido por estos elementos y situaciones desarrolle determinada cultura, la cual lo hace diferente al resto de la sociedad. Dicha cultura puede modificarse de acuerdo al manejo que se dé a sus componentes, considerando entre las opciones que permitan modificar la cultura la motivación y la capacitación.

Como ya ha sido explicado en el proceso motivacional los principales elementos que se utilizan son los incentivos, los cuales pueden definirse como:

" Las metas hacia las que se dirigen los motivos, o sea es el fin al cual están orientadas las acciones o deseos de una persona ". 54

Quando se hizo referencia al modelo de aliento al desempeño se mencionó la existencia de ciertos elementos que hacen posible liberar la potencialidad y creatividad del empleado, los cuales pueden ser muy variados, no obstante una vez que se ha analizado el sistema de administración de recursos humanos en el sector público, puede concluirse que en este ámbito existen incentivos que facilitan el proceso motivacional, siendo factible ponerlos en práctica, ya que no representan gran inversión y pueden dar resultados bastante positivos en el cambio de actitud del personal al servicio del Estado.

Una vez que se han analizado las diferentes teorías y modelos motivacionales, así como sus ventajas es posible dar respuesta a los cuestionamientos planteados en el primer capítulo sobre las causas por las cuales el servidor público cae en el burocratismo.

54. Velázquez Vera, Antonio. La motivación de los servidores públicos en la modernización administrativa en México. Tesis de licenciatura. México 1985., p. 23.

Así, es posible señalar que la insatisfacción de éste es causada principalmente por la falta de motivación por parte de la institución en la cual labora, ya que siente que no es tomado en cuenta y que no se le da la oportunidad de expresar su capacidad y creatividad en el lugar de trabajo; motivo por el cual no se hace responsable del trabajo y no se interesa por realizar adecuadamente sus funciones, desvinculándose de los objetivos institucionales.

No obstante, para salvar la situación anterior, en el sector público es posible identificar ciertos elementos que actúan como incentivos y que pueden conducir a lo que se ha denominado cultura administrativa.

De esta manera una vez que se analizó en el primer capítulo la situación de los servidores cuya labor se califica de ineficiente y lenta, es posible considerar que tal situación puede superarse, planteando para ello las siguientes hipótesis:

- El aparato administrativo del Estado se desburocratizará en la medida que los elementos que la integran adquieran (a través de los Departamentos de Recursos Humanos) una nueva cultura, la cultura administrativa.
- La cultura administrativa es posible sólo si se motiva al servidor público, elevando de esta manera el nivel de desempeño necesario en el desarrollo de sus actividades, así como la calidad del servicio que presta la institución.
- En el sector público es posible motivar al personal sólo si se le brinda mayor participación al interior de la institución, capacitándolo para que realice adecuadamente sus funciones, estableciendo adecuados canales de comunicación así como el proporcionar incentivos dentro de las posibilidades de la institución, logrando que se vean satisfechas sus necesidades, a la vez que la institución alcanza sus objetivos. Situación que propiciará el cambio de estructuras mentales, es decir se desechará la cultura burócrata adquiriendo los elementos que permitan moverse y manifestarse dentro del marco que indique la cultura administrativa.

Una vez que se han analizado las posibilidades que brinda el aspecto de la motivación para influir en la conducta, es posible considerar cuatro elementos que pueden utilizarse como incentivos en el sector público.

B. Elementos de la motivación.

- a) participación.
- b) Incentivos monetarios y no monetarios.
- c) Capacitación.
- d) Comunicación.

a) Participación.

El elemento participación es uno de los aspectos que más motivación puede proporcionar, ya que cuando al personal se le hace partícipe de las decisiones que se toman en la organización, se logra que éste se sienta parte importante de la institución y que se le toma en cuenta para el funcionamiento de la misma.

Al pedir opinión, el jefe no únicamente está obteniendo un punto de vista diferente al suyo, sino que directamente está motivando a su subordinado a tener un mejor desempeño; de esta manera el jefe además establece una especie de compromiso entre el empleado y la propia organización, ya que éste al sentirse parte de ella tenderá no sólo a elevar su desempeño, sino que realizará sus labores de una manera más activa mostrándose más interesado por lo que pase a su alrededor tratando de solucionar lo que esté a su alcance.

Pues cuando a las personas se les hace partícipes de la actividad desarrollada al interior del lugar de trabajo, surge en ellas una actitud de responsabilidad con las actividades de su competencia, ya que consideran que sus acciones son parte importante para que la maquinaria organizacional funcione; albergando la idea de que su trabajo es tomado en cuenta.

Aunque debe tenerse cuidado al brindar esa participación, siendo gradual esta actitud de los jefes; ya que no es posible dar una participación abierta a un subordinado sin antes estar seguro de que éste cuenta con las aptitudes necesarias para el adecuado desarrollo de las actividades que se le encomienden, más aún si se le otorga la capacidad de opinar sobre cuestiones a decidir.

Dicho lo cual, es posible establecer que en el sector público mexicano es difícil que se dé participación al empleado, ya que existe en la mayoría de los casos temor por parte del jefe a ceder cierta cantidad de poder; es decir, que se tiene miedo a que los empleados puedan pasar por alto a su superior jerárquico.

No obstante este temor no tiene validez si se considera que se brinda la participación, más no la capacidad de decidir, teniendo en cuenta que la delegación de autoridad debe surgir propiciando el trabajo en equipo haciendo partícipes a todos los integrantes de la organización.

Se debe hacer sentir al personal como parte importante de la institución, obteniendo de él responsabilidad y opinión respecto a los problemas organizacionales, pero siempre el jefe deberá reservarse la facultad de decisión que su jerarquía le confiere, aunque sin olvidar las sugerencias que sus colaboradores puedan aportar; ya que al tomar en cuenta dichas opiniones se refuerza la participación de los mismos.

Al hacerlos partícipes es posible lograr que éstos "al ponerse la camiseta" de la institución a la que pertenecen, tiendan a considerar como propios los objetivos institucionales; ya que ellos mismos se considerarán como parte de la organización; solucionando así las necesidades de logro y filiación que señalaba David C. McClelland, de logro porque se estará en posibilidad de resolver problemas inherentes al trabajo, y de filiación porque sus relaciones con sus superiores mejorarán en gran medida.

De éste último puede desprenderse que cuando la gente sabe que se le toma en cuenta, que sus jefes se preocupan por ellos, y que en la medida de sus posibilidades tratan de procurarles mejores condiciones de trabajo éstos estarán dispuestos a colaborar cuando la situación así lo amerite; aunque no medie un pago extra, lo harán simplemente por compromiso institucional.

Como es posible observar el comportamiento que los jefes tengan para con sus subordinados será decisivo en este aspecto, ya que no es posible propiciar la participación cuando se tiene una actitud de "jefe todopoderoso" que es capaz de resolver todos los problemas, así como creer que todo lo que él decide es lo correcto.

Pues como señalaba McClelland " las compañías más eficientes son las que están dirigidas por empresarios que poseen una alta necesidad de logro y una moderada necesidad de poder. " 55

Lo anterior significa que los jefes deben tener la visión y la capacidad para resolver problemas, aunque sin caer en la actitud excesiva de demostrar quien es el jefe; pues ello conduciría a convertirlos en jefes autoritarios.

Problema ya por demás sufrido en la administración pública mexicana y que muchos problemas a causado, como el no acelerar los procesos administrativos, todo porque el jefe no confía en sus subordinados y tiene que hacer o revisar él mismo todo lo que sale de su departamento cayendo en otro gran problema como la centralización de la información.

Es decir que deberá existir una buena relación entre jefes y subordinados que permita trabajar para el logro de los objetivos de la institución, siendo importante que se reconozca a los servidores que realizan adecuadamente sus tareas.

Por otra parte el dar participación, conlleva a proporcionar cierto grado de autonomía para decidir y resolver los problemas que puedan presentarse en el ámbito laboral, autonomía que propicie la adquisición de responsabilidades y a asumir una actitud de cooperación, lo cual incrementará el desempeño, a la vez que mejora el clima organizacional.

Aspectos como la comunicación y la participación tienden a desaparecer en aquellas organizaciones cuyas dimensiones hacen que no se piense en los servidores públicos como en individuos que son, sino por el contrario las actividades referentes a la administración de personal tienden a masificarse a tal grado que se pasan por alto aspectos tales como la motivación o la evaluación del desempeño; situación que propicia en el personal cuestionamientos como el suponer que no se les considera como parte de la organización.

55. David C. MacClelland, cit. pos., David R. Hampton y Charles E. Summer, Manual de desarrollo de recursos humanos, México, 1982. Ed. Trillas. , p. 32.

" En el mundo moderno las organizaciones han crecido considerablemente. Las dimensiones de muchas exceden con frecuencia los mil empleados. La atención del departamento de personal, sin embargo, debe centrarse en las dimensiones de la unidad operativa, que por regla general tiende a un tamaño más humano". 56

Conocido es por todos el enorme tamaño que posee la maquinaria administrativa con que cuenta nuestro país, siendo ésta una de las razones por la cual se entorpece su funcionamiento; motivo por el cual al caer en la masificación del recurso humano, no es posible brindarle la atención debida, provocando actitudes de desencanto y de no pertenencia a la institución.

Es decir que los empleados no se sienten parte de ella, actitud que reflejarán al realizar su trabajo atrás de un escritorio o al frente de una ventanilla de atención al público, situación que todo ciudadano común ha sufrido.

De acuerdo a lo anterior es importante que se brinde al personal la atención necesaria por parte del departamento encargado, reforzando ésta con la comunicación, coordinación, y participación que los jefes proporcionen.

b) Incentivos monetarios y no monetarios.

El dinero puede ser considerado como un elemento altamente motivante, pero implica también ciertas desventajas, pues éste puede ser un poderoso estímulo en épocas de crisis económica, como la que atraviesa actualmente nuestro país, ya que en todos los niveles es necesario percibir mayores ingresos.

En la mayoría de las instituciones del sector público, el dinero no se utiliza como incentivo ya que existen los tabuladores de sueldo que se encargan de establecer los ingresos en todo el sector buscando con ello la equidad salarial.

56. Werther B., William y Davis, Keith., op.cit., p. 275.

Empero existen otras formas mediante las cuales es posible proporcionar una cantidad adicional a su salario como pueden ser: bonos, becas, descuentos en espectáculos culturales y recreativos, etc.

El aspecto de los incentivos no monetarios se encuentra directamente vinculado a las prestaciones y servicios existentes en una organización, las cuales se dividen en prestaciones directas e indirectas. Las primeras se refieren a aquellos servicios que por ley la institución otorga y las segundas son aquellas que se suman al salario, pero que adquieren un carácter más social ayudando al desarrollo personal.

Las compensaciones directas pueden ser utilizadas como incentivos que ayuden al proceso de motivación. Este tipo de prestaciones y servicios pueden ser denominados incentivos no monetarios.

Esta clase de incentivos como su nombre lo dice no tienen que ver con la cuestión monetaria, aquí pueden incluirse todos aquellos que motiven al individuo y permitan dirigir su conducta hacia actividades que posibiliten el logro de los objetivos institucionales.

Entre estos incentivos pueden citarse algunos como: la distribución del espacio, prestaciones de tipo social, eventos deportivos, prestaciones relacionadas con el horario, etc.

La distribución del espacio, aunque puede parecer un elemento insignificante y al que muchas veces no se le concede importancia, resulta motivante, ya que si se coloca a los empleados en instalaciones en las cuales exista un espacio suficiente que les permita moverse con libertad, establecer comunicación y hacer un ambiente agradable; éstos desarrollarán mejor su trabajo.

Las prestaciones de tipo social como los servicios de salud si bien no motivan al personal ya que éste considera que tiene derecho a ellos, si pueden llegar a crear cierto grado de satisfacción en la medida que éstos se mejoren y sean de mayor calidad.

Las fiestas y reuniones son elementos que propician la convivencia y el trato más cordial, posibilitando que las relaciones puedan personalizarse lo cual ayudará a mejorar la comunicación en la organización.

Los eventos deportivos, al fomentar este tipo de actividades se propicia también la convivencia entre los miembros de la institución estrechando más las relaciones y estableciendo cierta organización informal, además de permitir cierta identificación del equipo deportivo con su institución.

Con esta clase de incentivos se ayudará a crear un clima organizacional que propicie un desempeño bastante aceptable, ya que el personal se sentirá a gusto; situación contraria a la que puede presentarse en una oficina en la cual el espacio es insuficiente y los escritorios se hallan tan cercanos que no permiten el goce de cierto espacio que puede llegar a considerarse como "espacio de trabajo", el cual tratará de hacer más agradable para poder trabajar a gusto.

En este aspecto es importante tomar en cuenta las prestaciones que tienen los servidores públicos, ya que éstas pueden ser utilizadas como incentivos.

c) Capacitación.

La capacitación como se mencionó en el segundo capítulo, se refiere a aquellos procesos a través de los cuales se proporcionan los conocimientos y las habilidades necesarias para desarrollar de una manera óptima tal o cual actividad.

Como ya se dijo la capacitación forma parte importante del sistema de administración de recursos humanos, ya que es mediante ésta que se obtienen las aptitudes que permitirán realizar las tareas que se tienen encomendadas.

No obstante es posible ver a la capacitación como un elemento motivante, ésto es factible únicamente si se establece la diferencia entre capacitación para el trabajo y aquella capacitación que proporcione al individuo conocimientos que lo ayuden en otros aspectos de su vida.

La capacitación para el trabajo, se refiere a los cursos que se imparten en el ámbito laboral y que están encaminados a la mejor realización de las labores, es decir, que lo aprendido en estos cursos tiene una aplicación directa en las actividades diarias y son para mejorar el trabajo que se tiene encomendado.

Por otro lado la capacitación para el desarrollo si pudiera llamarse de alguna manera, se refiere a aquellos cursos que beneficiarán al servidor público en otros aspectos no propios del ámbito laboral.

Para esta modalidad de la capacitación, los cursos que se aconsejan son aquellos que proporcionen al personal la posibilidad de solucionar problemas económicos, intelectuales, de salud, familiares e incluso aquellos que le permitan recrearse y acrecentar su cultura.

Entre estos cursos pueden incluirse cursos de idiomas, ya que a la vez que hacen que un empleado aprenda algo diferente le brindan la oportunidad de allegarse de recursos extras, o el poder de conseguir un mejor puesto con los nuevos conocimientos adquiridos.

Cursos sobre actividades manuales, sobre prevención de enfermedades y orientación sobre psicología infantil, que resultan de gran ayuda para el mejoramiento de la vida familiar; incluso cursos de pintura o fotografía que ofrezcan la oportunidad de desarrollar habilidades y aficiones.

La capacitación como proceso a través del cual es posible obtener conocimiento, resulta uno de los aspectos que brindan la obtención de aptitudes, actitudes, costumbres y demás elementos que coadyuvan a la obtención o modificación de la cultura del empleado público.

" La promoción del conocimiento es seguramente uno de los caminos más efectivos y perdurables para modificar la cultura dentro de la organización. " 57

Así, la capacitación como proceso a través del cual es posible obtener conocimiento, resulta uno de los aspectos que posibilitan la obtención de nuevas aptitudes y actitudes, modificando así la cultura.

Dentro del aspecto de la capacitación, es importante tomar en cuenta el apoyo que la institución puede dar para ayudar a incrementar la educación formal de sus integrantes, ya sea proporcionando en el lugar de trabajo cursos o asesorías sobre temas que éstos consideren importantes y que les ayuden a superarse en el aspecto intelectual, o el brindar la posibilidad de becas en algún otro lugar, cubriendo los gastos que realicen al continuar con su preparación académica, etc.

57. Jiral, José., *op. cit.*, p. 79.

El motivar al empleado mediante este tipo de incentivos además de mejorar el desempeño, logra que los integrantes se sientan satisfechos; ya que la institución en la cual laboran no sólo les pide que trabajen ahí, sino que además les permite superarse.

Es entonces que una buena administración de personal, no únicamente exigirá del empleado, sino que le ayudará a satisfacer sus necesidades.

d) Comunicación.

Dentro de toda organización es importante que se establezcan adecuados canales de comunicación entre directivos y subordinados, ya que es necesario que el empleado sienta que es tomado en cuenta; pues cuando no existe tal comunicación el subordinado considera que el jefe lo tiene "congelado" o que no se interesa por las actividades que éste desarrolla, mermando de esta manera su autoimagen llevándolo a desligarse de sus responsabilidades y a la pérdida del interés en el trabajo.

La comunicación que pueda establecerse entre el nivel directivo y el resto del personal es importante, en cuanto que ofrece la posibilidad de resolver desacuerdos, insatisfacciones y demás problemas que puedan originarse al interior de la organización.

" El programa de comunicación debe servir como un catalizador que recibe problemas y los turna a quien tiene la capacidad para resolverlos ". 58

Asimismo es importante destacar que para que exista plena identificación del personal con los objetivos de la institución, es necesario que se le mantenga informado acerca de dichos objetivos, así como las políticas y lineamientos para el logro de los mismos.

58. Homs Quiroga, Ricardo. La comunicación en la empresa. México, 1990. Ed. Grupo Editorial Iberoamérica., p. 69.

Los jefes deberán informar a sus subordinados respecto a las actividades a realizar, sus responsabilidades y sobre todo que es lo que se espera de ellos, ésto último está relacionado con el elemento participación.

También es importante señalar que la información deberá fluir en tres niveles: descendente, ascendente y horizontal. Es decir que las ordenes que se originan en los niveles de mandos medios y directivos, deben seguir un curso descendente, en tanto que los empleados que reciben las instrucciones, las analizan y generan información a nivel horizontal para posteriormente plantear sugerencias a sus jefes, generándose así la información ascendente.

Cuando en una organización la información se produce en los tres niveles, puede decirse que todos saben que debe hacerse, para que debe hacerse y como debe hacerse; logrando de esta manera trabajar en equipo, lo que conducirá a la eficiencia en el trabajo, ya que existirá la coordinación propiciada por la comunicación.

Pues "si cada empleado no conoce con precisión en que forma su esfuerzo armoniza con la razón de ser de la organización, es muy probable que su energía se desvíe y se desperdicie en la consecución de otros fines." 59

Situación que muchas veces se refleja en las oficinas administrativas del sector público, ya que los servidores que integran este sector no se identifican con la institución a la que se hayan adscritos; siendo éste uno de los motivos causantes de esa desvinculación, de esa "no pertenencia" que lo hacen actuar de tal manera que sólo busca su beneficio personal.

Lo que origina actitudes como la de conceder poca importancia a las actividades que le han sido asignadas, adoptando una posición defensiva contra sus jefes y conflictiva ante sus compañeros o provocando un ambiente de trabajo tenso, ya por demás viciado a tal grado que crea un estático ritmo de trabajo.

Es entonces que la comunicación se presenta como el elemento mediante el cual es posible no sólo motivar, sino cambiar las actitudes de los servidores, ya que se mantienen informados sobre los cambios que sufre la organización.

59. Jiral, José., op. cit., p. 30.

Ahora bien una vez que se han analizado las ventajas que representa utilizar en el proceso de motivación aspectos como la participación, incentivos no monetarios, capacitación y comunicación; es posible afirmar que el cambio cultural en el sector público es factible, siempre y cuando se les trate como personas, y no como meros asalariados.

Resumen.

La eficiencia del empleado depende de su capacidad técnica y de su actitud profesional, por lo tanto, es sumamente importante que éste encuentre las condiciones que le permitan desarrollar su potencialidad y creatividad tanto como persona como servidor del Estado, perfilándose la motivación como un elemento de suma importancia.

La motivación como elemento decisivo en la conducta, que permite generar ésta a través de motivos, los cuales se constituyen por los intereses, deseos y expectativas personales; influye además en el desempeño, ya que en la medida que el individuo se encuentre motivado, mayor será la posibilidad de que su desempeño se incremente.

En el aspecto de la motivación existen diversas teorías que intentan explicar el proceso mediante el cual puede motivarse a realizar diversas acciones sugiriendo una conducta.

Entre las diversas teorías encontramos aquellas que estudian las necesidades que el individuo presenta, entre las cuales se encuentran la de la jerarquía de las necesidades de Maslow o la teoría de Alderfer que es similar a la primera, sólo que esta última además de clasificar las necesidades introduce un nuevo elemento: la frustración.

Otra teoría, la de Frederick Herzberg establece que existen elementos que provocan satisfacción y otros elementos de mantenimiento, que si bien no provocan satisfacción, si mantienen las condiciones para que no se origine la insatisfacción; ambos elementos integran lo que se denomina modelo dual de la motivación.

Existen además otras teorías como la de la equidad en el trabajo, la teoría de la expectativa o la de la instrumentalidad y la valencia que propone que el empleado asigna un valor al esfuerzo realizado y otro a la recompensa que puede obtener formándose expectativas sobre la posibilidad de alcanzar ésta última.

La teoría de las motivaciones socialmente adquiridas planteada por David McClelland, señala que el individuo presenta necesidades que adquiere de su convivencia en sociedad. Así el individuo tiene necesidad de logro, poder y afiliación surgiendo las motivaciones que giran en torno a estos tres aspectos.

Además de estas teorías existen algunos modelos motivacionales más elaborados que tratan de explicar el proceso mediante en cual es posible influir en la conducta del empleado.

Entre estos modelos se encuentra el modelo de las motivaciones de Porter y Lawler en el que se considera al empleado como quien tiene necesidad de obtener recompensas en el ámbito laboral y al interior del individuo mismo.

Aquí se valoran las consecuencias de la conducta para así elegir de manera adecuada los incentivos que se requieren para tener determinada conducta. Este modelo incluye elementos como el esfuerzo que el individuo realiza, su nivel de desempeño y sus expectativas, así como el grado de satisfacción que le produce obtener determinada recompensa, tanto en la organización como al interior de él mismo.

El modelo de aliento del desempeño es aún más completo, pues retoma elementos tanto de teorías como aquella planteada por Maslow, la teoría de las expectativas, la teoría de las motivaciones socialmente adquiridas de MacClelland, etc.

Este modelo toma en cuenta cuatro elementos que son: el trabajo, grupo de trabajo, organización y entorno externo; elementos que se encuentran interrelacionados, actuando como elementos del proceso motivacional el cual es visto como un sistema.

En este modelo la imagen que el empleado tenga de sí mismo es una pieza clave, ya que si éste posee una autoimagen positiva, sus expectativas en el trabajo serán igualmente positivas, y las acciones estarán encaminadas a mantener y acrecentar la autoimagen.

El ciclo de este modelo se inicia con un análisis de los elementos que integran el sistema ambiental para la motivación, a través del cual se observa cuales son los incentivos más adecuados para satisfacer las necesidades del personal, a la vez que se propicie o incremente la autoimagen positiva lo mismo que las expectativas, incluyendo en este punto programas motivacionales encaminados a incrementar el desempeño.

Como es posible observar este modelo de aliento al desempeño, puede igualarse con un sistema, ya que cada uno de sus elementos es interdependiente y está encaminado a lograr que los integrantes vean satisfechas sus necesidades al mismo tiempo que la organización logra sus objetivos.

Es entonces que para que los servidores del sector público adquieran la cultura administrativa, es necesario implementar un modelo motivacional que abarque los diferentes aspectos y necesidades, tanto internas como externas que el individuo presenta, así como la existencia de un clima organizacional que propicie el proceso motivacional.

Es decir debe crearse un sistema ambiental para la motivación que incluya elementos como el trabajo en sí mismo, comunicación, las relaciones interpersonales, estructura organizacional, etc., deberá existir también en la estructura orgánica de la institución un área encargada de la administración de personal, que efectivamente se encargue de atender y satisfacer las necesidades de los servidores públicos, dando mayor énfasis a la capacitación y motivación.

Para realizar lo anterior, es necesario conocer cual es la influencia que el medio externo ejerce en los integrantes, tratando de contrarrestar lo negativo de éste con programas motivacionales que realicen un cambio en las estructuras mentales de la gente que trabaja al servicio del Estado.

Cuando se haya establecido el ambiente propicio para la motivación, se conocerán también cuales son los incentivos más adecuados a utilizar, entre los cuales la participación, capacitación, comunicación y otros incentivos no monetarios, se perfilan como los más idóneos a utilizar en el sector público con la esperanza de obtener buenos resultados.

Pues el servidor público al ver que la institución no sólo se preocupa en lograr sus objetivos, sino que ésta (a través del departamento de recursos humanos) también se ocupa de él, ya no de manera impersonal sino por el contrario, le interesa como persona.

Como consecuencia de ello cambiará su forma de pensar, ya no actuará al ahf se va, por el contrario, pensará en mejorar su desempeño, pues asumirá que al laborar en beneficio de la organización, está trabajando también en beneficio propio, sintiéndose parte activa de la institución.

Como último elemento de este modelo motivacional se propone considerar una etapa de evaluación, como el proceso que permitirá conocer que tan funcional es el sistema de administración de personal, donde y cuales son sus fallas para corregirlas, dando oportunidad de mejorar el mismo.

Es así que se considera al proceso motivacional como un sistema y se cuida cada uno de los elementos que en él intervienen, pues sólo así es posible que se logren cambios en la cultura del servidor público.

CAPITULO IV.

La eficiencia de la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación(DGEIR) de la Secretaría de Educación Pública.

A. Antecedentes.

Como resultado de la expansión del Sistema Educativo Nacional, en el año de 1977 se creó la Dirección General de Sistemas, constituida entre otras unidades por el Centro de Procesamiento Arturo Rosenblueth (CEPAR); la función principal de esta Dirección General era realizar estudios sobre procedimientos, organización, técnicas y métodos que fortalecieran el Sistema Educativo Nacional.

Como resultado de la Reforma Administrativa, en el año de 1978 se creó la Dirección General de Acreditación y Certificación (DGAC) y las Delegaciones Generales de la Secretaría de Educación Pública en los Estados, cuyas funciones fueron las de acreditar, certificar y evaluar los sistemas educativos, así como el desarrollo de instrumentos de Evaluación Educativa.

Afines de ese año la DGAC sufre una reorganización para adecuar su estructura y unificar funciones, lo cual no logró trascender a sus objetivos de creación.

Nuevamente en el año de 1982 esta Dirección General experimenta otro ajuste, quedando definidas sus funciones de la siguiente manera: planear, dirigir, coordinar y supervisar el diseño de técnicas e instrumentos de medición del conocimiento y actitudes relacionadas con los procesos de enseñanza-aprendizaje, en coordinación con la Dirección General de Planeación y las demás dependencias competentes, lo mismo que planear, establecer y autorizar la metodología que se debería utilizar en los proyectos de evaluación realizados en la Dirección General.

En 1984 se formuló la propuesta de organización de la Dirección General de Evaluación (DGE), su estructura orgánica y las funciones de cada una de sus áreas. La DGE tenía como objetivo analizar el comportamiento del proceso enseñanza aprendizaje y sistemas educativos, así como sus resultados a través de la evaluación del aprendizaje, calidad de los sistemas educativos, efectos de las políticas educativas, así como de las acciones del sector.

En diciembre del mismo año, la Dirección General de Organización y Métodos autoriza la creación de la Dirección General de Evaluación, en sustitución de la DGAC así como su estructura orgánica sujeta a la normatividad vigente.

Para realizar la evaluación del Sistema Educativo Nacional, la Dirección General de Evaluación se formó con cuatro direcciones de área:

Evaluación de Políticas y Sistemas Educativos.

Evaluación del Proceso Educativo.

Acreditación y Certificación.

Sistemas Abiertos.

Centro de Procesamiento Arturo Rosenblueth, como dirección adjunta.

En 1985 se crea la Dirección General de Evaluación Educativa DGEE, según lo establecido en el Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública publicado en el Diario Oficial el 9 de agosto, incorporándose a ésta las Direcciones pertenecientes a la Dirección General de Evaluación, las funciones que tenía la Dirección General de Contenidos y Métodos Educativos y la Unidad de Proyectos de Apoyo Educativo y Dictaminación de Material Didáctico.

En junio de 1988, por la política de racionalización del gasto público establecida por el gobierno federal, se fusionó la Dirección General de Incorporación y Revalidación en la cual se encontraba la Dirección de Becas, quedando también integrada a la DGEE.

Posteriormente la DGEE se convierte en Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación (DGEIR), integrándose con una estructura orgánica más amplia y distintas funciones complementarias.

B. Organización y funcionamiento de la DGEIR.

La Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación (DGEIR), según lo establece el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública; se encargará de la organización, dirección y control de las áreas de: Contenidos y Métodos Educativos, Evaluación de Políticas y Sistemas Educativos, Evaluación del Sistema Educativo de Acreditación y Certificación, Incorporación y Revalidación y Becas, así como de establecer las normas y lineamientos generales del Sistema Educativo Nacional.

Esta Dirección General depende directamente de la Subsecretaría de Coordinación Educativa, integrada también por la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, Dirección General de Relaciones Internacionales y el Centro de Procesamiento Arturo Rosenblueth, a su vez se integra por las siguientes direcciones de área: Dirección de Contenidos y Métodos Educativos, Dirección de Evaluación de Políticas y Sistemas Educativos, Dirección de Evaluación del Proceso Educativo, Dirección de Acreditación y Certificación, Dirección de Incorporación y Revalidación, Dirección de Becas; además de una Subdirección de Producción y Distribución de Materiales, así como la Coordinación Administrativa (ver anexo 1).

Entre los objetivos de la DGEIR se encuentran los siguientes:

- Analizar y diseñar los contenidos, planes, programas y normas pedagógicas de la educación básica y normal, así como elaborar los contenidos de los libros de texto y apoyos bibliográficos.
- Evaluar el aprendizaje de los educandos, el funcionamiento de los sistemas educativos, así como las políticas que se apliquen en el Sistema Educativo.
- Elaborar la normatividad que permita el control de los procesos de inscripción, acreditación y certificación en coordinación con las unidades administrativas.
- Regular las relaciones entre la Secretaría y los particulares que imparten estudios con autorización o reconocimiento de validez oficial.
- Revalidar y establecer equivalencias de estudio que permitan la movilidad de estudiantes, procedentes tanto del propio Sistema Educativo Nacional como fuera de él.

- Administrar el sistema de otorgamiento de Becas, a fin de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos institucionales y al mejoramiento de la calidad de la educación.

" La Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación, tiene a su cargo las siguientes funciones:" 60

1. Evaluar, con la participación de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, los efectos de las políticas que se apliquen en el Sistema Educativo Nacional y la eficacia de las acciones del sector educativo.
2. Analizar y diseñar, con la participación de las direcciones generales correspondientes, los contenidos, planes y programas de estudio, medios de evaluación y normas pedagógicas de la educación especial, primaria, secundaria y normal, así como las modificaciones que procedan con base en los dictámenes que para tal efecto realice.
3. Elaborar los contenidos de los libros de texto gratuito para la educación escolarizada y de sus auxiliares didácticos, conforme a los lineamientos del Consejo de Contenidos y Métodos Educativos.
4. Dictaminar sobre métodos educativos libros de texto y apoyos bibliográficos en uso, y los que se propongan, para determinar la conveniencia de su empleo dentro del sistema educativo nacional.
5. Evaluar en coordinación con las direcciones generales correspondientes y con el apoyo de los Organismos Públicos Descentralizados o Secretarías de Educación en los estados, los aspectos cualitativos y cuantitativos del aprendizaje de los educandos, así como la calidad de los sistemas educativos.
7. Proponer normas para la acreditación, registro y certificación de las aptitudes y conocimientos adquiridos a través de los sistemas educativos a cargo de la Secretaría, en coordinación con las unidades administrativas y entidades competentes, así como difundirlas y verificar su cumplimiento.

60. Secretaría de Educación Pública, Manual de organización de la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación, México, 1986., p. 6.

8. Diseñar y desarrollar instrumentos de medición relacionados con los procesos de enseñanza y de aprendizaje, en coordinación con las direcciones generales, entidades y dependencias correspondientes.
9. Acreditar y certificar, en coordinación con los Organismos Públicos Descentralizados o Secretarías de Educación en los estados, órganos, entidades y dependencias correspondientes, las aptitudes y conocimientos adquiridos a través de sistemas abiertos, formas autodidactas o de otros medios de la modalidad extraescolar, expidiendo, en su caso los certificados, títulos o grados que procedan.
10. Proponer, aplicar y evaluar las políticas de la Secretaría en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios de planteles particulares, así como de revalidación y equivalencia de estudios.
11. Evaluar con el auxilio de las direcciones generales correspondientes, la prestación del servicio educativo en las escuelas particulares que funcionen con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la Secretaría.
12. Imponer las sanciones a que se refiere la Ley Federal de Educación a quienes violen las disposiciones que normen la educación a cargo de particulares y las previstas por la Ley Federal de Protección al Consumidor en lo relativo a publicidad de servicios educativos particulares.
13. Revalidar y establecer equivalencias de estudios.

De acuerdo a lo que establece la Ley Federal de Educación,

" las autoridades educativas deberán, periódicamente evaluar, adecuar, ampliar y mejorar los servicios educativos." 61

Función que se ha encargado a la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación y a la que se hace referencia en el Reglamento Interno de la Secretaría y el Manual de Organización de la misma Dirección.

61. Secretaría de Educación Pública. Normas fundamentales. México, 1980. Ed. Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas de la SEP., p. 23.

La función del proceso de evaluación en el contexto educativo, es verificar si el aprendizaje que se pretende a sido consolidado; es decir, se pretende confirmar si se han operado en los alumnos los cambios que se pretenden, utilizando para ello los instrumentos más idóneos, proporcionando además las orientaciones sobre la aplicación de los métodos educativos.

Además de esta función evaluativa la DGEIR reconoce y da validez oficial a los estudios que se realizan fuera del Sistema Educativo Nacional, proceso que permite al educando ingresar al Sistema, al otorgársele una revalidación o equivalencia de estudios; la primera puede hacerse por nivel educativo, grado o materias completos y la equivalencia puede hacerse con estudios parciales.

Brindando al educando la posibilidad de continuar sus estudios y que éstos sean reconocidos oficialmente, y cumpliendo con lo que establece la Ley Federal de Educación en su artículo 66 respecto a la creación de un sistema federal de certificación de conocimientos, en la DGEIR se cumple con tal responsabilidad a través de la Dirección de Acreditación y Certificación, la cual establece las normas de control escolar, así como las formas de certificados, diplomas o títulos que se otorguen y acrediten el saber demostrado.

De igual manera es importante la autorización que la DGEIR otorga a los particulares para impartir educación, así como el reconocimiento de validez oficial de estudios, con lo cual se hace posible que los particulares participen y contribuyan a proporcionar educación, siempre y cuando cumplan con los requisitos que la DGEIR les solicite como:

- Sujetarse a los planes y programas de estudio que señale la Secretaría.
- Impartir educación con personal que acredite preparación profesional.
- Sujetarse a los acuerdos y disposiciones que dicte la Secretaría.

Como es posible observar esta Dirección General, cuenta con importantes funciones, ello conlleva a una gran responsabilidad, de tal manera que es necesario contar con un personal capaz de llevar a cabo dichas labores.

Es decir que los empleados además de contar con los conocimientos necesarios, tanto teóricos como prácticos, deberán tener también una actitud positiva para la mejor realización del trabajo, así como una vocación de verdaderos servidores públicos que, como su nombre lo indica, son empleados del Estado al servicio de la sociedad y del interés público.

En la Secretaría de Educación Pública, la unidad administrativa que se encarga de las funciones inherentes a la administración de los recursos humanos, es la Dirección General de Personal y Relaciones Laborales como lo establece en su artículo 30 el Reglamento Interior de la Secretaría.

Es decir que la Dirección General de Personal se encargará de proponer, difundir y verificar el cumplimiento de las normas que regulan las actividades de administración y desarrollo de personal. Coordinados para ello con la Dirección General de Asuntos Jurídicos para la observancia de las condiciones generales de trabajo, así como aquellas correspondientes al Reglamento de Escalafón y las normas de ingreso y promoción del personal, en las unidades administrativas de la Secretaría.

Se encargará también de proponer las estructuras y montos de las remuneraciones del personal de la Secretaría y del sector educativo, así como del diseño de programas de capacitación y motivación.

" Esta Dirección General proporcionará a la Dirección General de Recursos Financieros la información relativa al ejercicio presupuestal de servicios personales para los efectos que se requiera como la rendición de la cuenta y entero a terceros, así como para la consolidación de la información financiera para la presentación de la cuenta pública. " 62

De igual manera se encarga de tramitar, registrar y controlar la admisión, baja y demás movimientos del personal de las unidades administrativas, realizando las liquidaciones de pago de remuneraciones al personal adscrito al área del titular de la Secretaría y de la Oficialía Mayor determinando emisión o suspensión y distribución de cheques; así como la realización de los descuentos aplicables.

Se entiende a la administración de personal como un sistema, mismo que se controla y evalúa a través de esta Dirección General debiendo para ello diseñar y proponer la organización, sistemas y procedimientos que contribuyan a realizar la función de pago así como los descuentos aplicables, brindando el apoyo y la asesoría necesaria a las diversas unidades administrativas que integran el ámbito educativo

62. Secretaría de Educación Pública. Reglamento Interior, Diario Oficial, 17 de marzo de 1989., p. 38.

Partiendo del punto de que el recurso humano es el mas importante soporte con que cuenta una organización, y que el éxito o fracaso de la misma dependen de la forma en que obtenga, mantenga y mejore dicho recurso, se llega a plantear la necesidad de que los empleados de la unidad administrativa objeto de análisis (DGEIR), además de contar con la aptitud y actitud necesarios, sean capaces de incrementar sus niveles de eficiencia; siendo ésta un elemento fundamental en la dinámica evolutiva de la administración pública.

La Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación resulta ser la Dirección General más grande de la SEP, ya que cuenta entre sus filas con aproximadamente 1274 empleados, que de acuerdo a la clasificación de puestos adquieren las siguientes denominaciones: personal secretarial, profesional, técnico, administrativo y de servicios. Personal que a su vez se divide en personal de base y de confianza.

En la DGEIR la Coordinación administrativa se encarga en primera instancia de la administración del personal, de los recursos materiales y financieros, así como la prestación de los servicios generales en la unidad administrativa.

Para ayudarse en las cuestiones de administración de personal, la Coordinación Administrativa se apoya en el Departamento de Recursos Humanos.

Departamento que realiza la instrumentación y operación de los procesos de reclutamiento, selección, contratación, inducción y desarrollo del personal; así como la difusión de las disposiciones relativas al personal, la captación, sistematización, tramitación y control de los movimientos e incidencias del mismo.

También se encarga de elaborar y mantener actualizadas las plantillas, el kárdex, los expedientes y demás registros y controles de plazas del personal de la Dirección General.

Otra más de sus funciones es el control de las acciones relativas a la administración de sueldos y salarios, conforme a las políticas vigentes; organizando y efectuando el pago de remuneraciones al personal.

El Departamento de Recursos Humanos deberá colaborar y trabajar de manera coordinada con el Departamento de Recursos Financieros en los registros del ejercicio presupuestal de servicios personales, así como en la actualización de los techos financieros.

Para el adecuado cumplimiento de tales funciones, el Departamento de Recursos Humanos se divide en cinco oficinas que son:

- Oficina de Remuneraciones al Personal.
- Oficina de Servicios y Prestaciones al Personal.
- Oficina de Pagaduría.
- Oficina de reclutamiento y Selección de Personal.
- Oficina de Informática.

Oficina de remuneraciones al personal.

Esta oficina, tiene a su cargo el manejo del Formato Unico de personal, de los ingresos de personal, promociones, licencias, bajas.

En este aspecto la asignación de percepciones económicas al personal se realiza en base al Tabulador de Sueldos, la Plantilla de Personal y las disposiciones administrativas aplicables.

El sueldo es la retribución monetaria que se otorga al empleado a cambio del trabajo que éste realiza. Así el sueldo total que se paga al trabajador es aquel que fija el tabulador de sueldos para cada puesto, a cambio de su trabajo; no obstante, existen percepciones adicionales, por preparación académica, antigüedad en el servicio, situación que se rige por las normas que al efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En DGEIR, esta oficina se encarga de manejar el Formato Unico de Personal, realiza el control de los ingresos de personal, reingresos, promociones, licencias, bajas, techo financiero, plantilla de personal y manejo de la lista de control de asistencias.

El Formato Unico de Personal es aquella forma que contiene los datos del empleado, sus percepciones, horario, nombramiento y demás datos necesarios que permiten su control dentro de la institución. Los Ingresos, reintegros promociones, licencias, y bajas son del interés de esta oficina, ya que se encargará de reportar dichos movimientos a la Dirección General de Personal para que se inicien los trámites administrativos correspondientes.

Para la elaboración de techos financieros esta oficina deberá trabajar coordinadamente con el Departamento de Recursos Financieros para la autorización de los recursos a utilizar en el aspecto de servicios personales, situación que estará necesariamente ligada a la plantilla de personal.

Se controla al personal administrativo, técnico, profesional, secretarial y empleados de servicios, a través de la lista de asistencias, dando la oportunidad de tres retardos equivalentes a una inasistencia, la cual amerita descontar al empleado un día de salario.

Por lo que respecta a las promociones, éstas se realizan de manera escalafonaria con el respectivo incremento en sus percepciones económicas; en este aspecto la asignación de plaza queda sujeta a las disposiciones que en materia de creación de plazas señale la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de esta Secretaría.

En cuanto a las licencias, éstas se ajustan a lo establecido en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP.

El techo financiero es el límite máximo del presupuesto que se asigna a una unidad presupuestaria de la entidad, éste incluye el gasto corriente y el gasto de inversión. El primero se refiere al gasto programable que corresponde a sueldos y salarios, agrupados en el Capítulo 1000 concerniente al pago por servicios personales; en cuanto al segundo únicamente se mencionará, que éste se refiere al gasto que se realiza en bienes muebles e inmuebles.

Oficina de pagaduría.

Esta oficina tiene a su cargo el pago de remuneraciones al personal y la conciliación de nóminas.

A partir de la Circular No. 24-1, "se origina un nuevo sistema de pagos al personal de la Secretaría de Educación Pública el cual se caracteriza por vincular a los trabajadores con su centro de trabajo, para efectos del pago; así como el desconcentrar en las Delegaciones Generales y en las direcciones centrales de personal, la elaboración de nóminas y la expedición y distribución de cheques." 63

Las Delegaciones Generales y Direcciones de Personal son las únicas responsables de la elaboración de las nóminas y su actualización.

Este sistema de pagos se basa en la elaboración de nóminas por centros de trabajo, concepto que debe vincularse a las plantillas de personal; situación que permite detectar y resolver de inmediato problemas de pago que pudieran suscitarse; estableciendo con esto una relación estrecha entre la nómina la cual contiene al personal que se encuentra cobrando, y la plantilla que representa los recursos humanos autorizados a un centro de trabajo.

Dicha nómina deberá mantenerse actualizada con aquellos movimientos de personal que tienen algún efecto en sus percepciones, descuentos y suspensiones de pago, sean éstas temporales o definitivas.

Por lo que respecta a las percepciones, en su estructura intervienen varios conceptos los cuales dependen principalmente del tipo de función, categoría presupuestal y del lugar en el cual el empleado presta sus servicios.

En el rubro de descuentos se consideran dos tipos de estos:

63. SEP., Dirección General de Personal y Dirección General de Organización y Métodos, Manual de normas de personal, México, 1982. Ed. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios de la SEP., p. 14.

- a) Descuentos legales o fijos, entre los que se encuentran: impuestos sobre la renta, fondo de pensiones, seguro médico y maternidad seguro colectivo de vida, etc. Es decir son aquellos que tiene su origen en los ordenamientos legales que regulan las relaciones de los empleados al servicio del Estado.

- b) Descuentos personales como prestamos a corto plazo, hipotecarios, seguro de vida individual, descuentos por retardos o inasistencias, etc.

El formato de nómina deberá contener la clave del centro de trabajo, el período que cubre, datos personales del trabajador, percepciones y descuentos de Ley derivados de adeudos o responsabilidades a cargo del trabajador, la emisión de dicho formato será quincenal.

La conciliación de nóminas deberá hacerse con la debida oportunidad, de tal manera que permita cumplir con las fechas establecidas para el envío de la información a la Dirección General de Recursos financieros, es importante señalar que todo el personal asignado a la oficina de pagaduría deberá capacitarse previamente debido a las responsabilidades que sus funciones conllevan.

En DGEIR, la oficina de pagaduría es responsable de manejar el pago de remuneraciones al personal así como de la conciliación de nómina, formato que deberá contener la clave del centro de trabajo, el período que cubre, datos personales del trabajador, percepciones y descuentos de ley y derivados de adeudos o responsabilidades a cargo del trabajador, la emisión de dicho formato será quincenal.

Oficina de servicios y prestaciones al personal.

En este aspecto la Secretaría de Educación Pública tiene como norma "promover la prestación de servicios que contribuyan a mejorar las condiciones del trabajador y de su familia, tanto en el ámbito material como en aspectos culturales y recreativos." 64

64. ibidem, p. 89.

En la DGEIR la oficina de servicios y prestaciones al personal se encarga de tramitar la credencial, carnet de identificación, aguinaldos proporcionales, Fondo de Retiro para los Trabajadores del Estado (FORTE), así como la elaboración de actas administrativas, trámite de inscripción al ISSSTE, altas, bajas y promociones, prestamos a corto, mediano y largo plazo del ISSSTE, hoja de servicios, premios, estímulos, recompensas y demás trámites y documentación oficial.

En la Secretaría de Educación Pública, entre los estímulos y recompensas aplicables al personal se hallan los siguientes:

- Estímulos y recompensas por antigüedad en el servicio.

El cual se otorga a los empleados que cumplen 5, 10, 15, 20, 30, 35, 40, 45 o 50 años de servicio efectivo.

- Premio Nacional de Administración Pública.

Dicho premio consiste en 10 días de vacaciones o su equivalente económico al trabajador que resulte seleccionado por el Comité de Evaluación, instalado para tal efecto en cada Dirección General o Unidad Administrativa Equivalente.

- Premio el Servidor Público del Mes.

" Cuyo propósito es calificar, estimular y premiar la actitud del trabajador en la realización de las actividades del puesto que ocupa dentro de la organización. " 65

Este premio está dirigido a los trabajadores de apoyo y asistencia a la educación (es decir a aquellos que desempeñan un empleo no docente o administrativo, técnico y manual), de base o de confianza hasta el nivel inmediato inferior al puesto de Jefe de Departamento que dependan de las unidades administrativas centrales de la Secretaría y los Organismos Públicos Descentralizados o las Secretarías de Educación en los Estados.

65. Oficialía Mayor de la SEP, Oficio OM/90, Octubre, 1990.

Para otorgar este premio deberán evaluarse factores tales como calidad y cantidad de trabajo, disciplina, uso de materiales y equipos, trabajo en equipo, colaboración, relaciones interpersonales, criterio, iniciativa, confiabilidad, conocimiento en la materia y discreción.

OFICINA DE RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE PERSONAL

Esta oficina se encarga de reclutar y seleccionar a los empleados que entrarán a formar parte de la institución, dicho proceso se inicia con la requisición que formulan las unidades administrativas de la Secretaría, la cual deberá basarse en las necesidades reales de personal que éstas presenten.

En la Secretaría de Educación Pública para reclutar al personal de base se acude a las siguientes fuentes:

1. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
2. Personal en proceso de reubicación o de reasignación.
3. Personal en disponibilidad.
4. Personal en las bolsas de trabajo de la Secretaría.

Cuando se trata de personal de confianza el reclutamiento se realiza, tomando en cuenta los requisitos que el puesto exige, para lo cual se acude a las siguientes fuentes:

1. Personal en servicio.
2. Personal en proceso de reubicación y de reasignación.
3. Personal en disponibilidad.
4. Personal en bolsa de trabajo.
5. Propuesta del personal que presenta la Unidad Responsable.

Por lo que respecta a la selección, según lo establece la Dirección General de Personal:

" el personal no docente deberá sujetarse al proceso de selección, de acuerdo a las normas que expida la Dirección General de Personal y Relaciones Laborales, a fin de determinar las habilidades, conocimientos y experiencia de cada solicitante en relación con los requerimientos del puesto. " 66

Entre los candidatos deberá elegirse a tres de ellos, para a su vez seleccionar al aspirante más idóneo al puesto, antes de la contratación, éste deberá cumplir con todos los requisitos que el puesto exija, así como presentar los documentos que le sean requeridos.

Para efectuar el nombramiento, se deberán formular las propuestas correspondientes cuando el personal es de nuevo ingreso o cuando se trate de ocupar otro puesto, una vez realizado dicho trámite, la formalización de la relación laboral se efectúa mediante el nombramiento correspondiente, expedido por funcionarios autorizados.

En el aspecto de capacitación se establece que todos los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública podrán participar en los programas de capacitación que la misma organice.

Pues como lo establece la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 44 en su fracción VIII, los empleados quedan obligados a asistir a los cursos de capacitación con el propósito de mejorar su preparación y eficiencia. Así como el acuerdo

" Por el que se dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base ". 67

66. SEP, Dirección General de Personal. Manual de normas de personal., p. 76.

67. ibid., p. 88.

En DGEIR la Oficina de Reclutamiento y Selección de Personal se encarga de la aplicación y calificación de exámenes de los candidatos a ocupar una plaza en los niveles administrativo, técnico y profesional.

Asimismo tiene la responsabilidad de dar difusión a los cursos de capacitación que la Dirección general de Personal y Relaciones Laborales promueve para el personal adscrito a la Secretaría.

Por lo que respecta a la capacitación, la Dirección de Capacitación y Desarrollo dependiente de la Dirección General de Personal y Relaciones Laborales, considera a ésta como:

" un proceso continuo y permanente de enseñanza aprendizaje por medio del cual se genere mayor productividad mediante la aplicación de los conocimientos científicos, teóricos, prácticos como parte del desarrollo integral de los servidores públicos que laboren en la institución. " 68

La Dirección de Capacitación ha desarrollado el "Proyecto O2 Capacitación y Desarrollo", el cual considera a la capacitación como un proceso de enseñanza, aprendizaje sistemático y organizado a través del cual los servidores públicos adquieren o actualizan conocimientos, desarrollan habilidades y modifican actitudes en función de objetivos definidos.

Así la capacitación no se presenta desligada del proceso educativo como un elemento aislado, sino que se considera como una acción permanente e inherente al proceso laboral; de tal manera que sirva como un medio de vinculación entre el empleado y los objetivos institucionales.

En este sentido el principal objetivo de la capacitación es contribuir al mejoramiento de las aptitudes y actitudes de los empleados a fin de lograr mayor eficiencia al realizar las labores que le han sido encomendadas.

68. SEP, Dirección General de personal y Relaciones laborales. Sistema integral de capacitación, (Documento de trabajo). México, 1992.

La capacitación es considerada como un subsistema el cual consta de cuatro fases:

1. Detección de necesidades de capacitación dentro de la Unidad Administrativa en donde se establece este subsistema.
2. Elaboración de los programas de capacitación.
3. Coordinación y ejecución de los programas de capacitación.
4. Evaluación y seguimiento.

En la primera fase se analizan los objetivos de la institución, para que en base a ellos se determinen las necesidades de personal que posibiliten la realización de los mismos.

Para ayudar a los departamentos de recursos humanos a la realización de tal actividad la Dirección de Capacitación y Desarrollo ha elaborado una guía para la detección de necesidades de capacitación para el personal de apoyo y asistencia a la educación del nivel operativo.

" ya que el incremento de la productividad es fundamental en la dinámica evolutiva de la administración pública. Contar con recursos humanos capacitados, que desempeñen la gran diversidad de actividades que les corresponden, coadyuvará indudablemente a conseguir la autosuficiencia, científica y tecnológica. " 69

Como es posible observar se considera a los programas de capacitación como elemento indispensable para incrementar la eficiencia, por lo tanto es necesario que dichos programas de capacitación se sustenten en un diagnóstico real que permita la realización de programas, que no sólo satisfagan las aspiraciones de los empleados, sino que además superen los rezagos de conocimiento y habilidades que únicamente puede lograrse a través de la capacitación.

69. SEP, Dirección General de Personal. Guía para la detección de necesidades de capacitación para el personal de apoyo y asistencia a la educación del nivel operativo, (documento de trabajo). México, 1992., h. 3.

La metodología utilizada llevar a cabo el diagnóstico es la encuesta, mediante cédulas cuestionario aplicadas a los empleados y cuya información es confirmada por el responsable del área (ver anexo 2).

Una vez realizado lo anterior deberá seguirse un procedimiento para que con base en el diagnóstico obtenido cada Unidad Administrativa proceda a formular su respectivo programa de capacitación; que posteriormente formará parte del Programa Integral de Capacitación 1993.

De igual manera la oficina de reclutamiento y selección de personal realiza el programa anual de capacitación, la tramitación del servicio social de los pasantes de carreras como: pedagogía, trabajo social, administración pública, comunicación y demás afines a la rama de la educación.

Esta oficina promueve los servicios de la Clínica de Detección y Diagnósticos Automatizados (CLIDDA), en la cual se efectúa a los empleados un reconocimiento médico general; en esta clínica se cuenta con el más moderno sistema para el descubrimiento precoz de enfermedades, utilizando para ello sistemas automatizados que proporcionan diagnósticos más exactos, sobre la salud de los empleados.

OFICINA DE INFORMATICA

Esta oficina tiene bajo su responsabilidad la elaboración de programas que permitan capturar toda aquella información concerniente a los empleados adscritos a la DGEIR, necesaria para la elaboración de documentos tales como plantillas de personal, constancias de servicios, licencias, renunciaciones, descuentos por inasistencias, etc.

Es decir, aquí se procesa la información relacionada con las actividades de administración del personal de esta Dirección General.

B. Marco legal que norma la situación de los empleados de la DGEIR.

En un Estado de derecho como el nuestro, en el cual es condición sine qua non la existencia de códigos, leyes y reglamentos que regulen la vida en sociedad; para que la interacción de los individuos entre sí, y de éstos con sus instituciones creadas se den dentro de un marco de respeto mutuo, se necesita también de ordenamientos que establezcan derechos y obligaciones que regulen las condiciones de trabajo.

De manera tal que en la Secretaría de Educación Pública, como en todas las Secretarías y demás organismos y dependencias que conforman a la administración pública central, existen una serie de normas que regulan las condiciones laborales contraídas entre el Estado y los empleados a su servicio.

La base legal en la cual se sustentan las relaciones laborales que el Estado establece con sus empleados esta integrada por:

- Artículo 123 Constitucional.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la Secretaría de Educación Pública, además de las normas anteriores, las relaciones laborales se manejan por los siguientes instrumentos legales:

- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.
- Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública.
- Acuerdo por el que se Faculta la Contratación de un Seguro de Vida Colectivo.
- Acuerdo que Establece Nuevas Bases para el Seguro Colectivo de Vida.
- Circular 24-1 del 18 de Marzo de 1981.

Además de los oficios y circulares emitidas por la Dirección General de Personal y Relaciones Laborales de la Secretaría de Educación Pública, Coordinación Administrativa y demás que afecten a la Secretaría.

Artículo 123 Constitucional, apartado B.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el marco normativo que regula las relaciones de trabajo entre las instituciones, unidades productivas y su personal, determinando las condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores, según se establece en su artículo 123.

Dicho artículo se divide en dos apartados: el "A", que rige las relaciones entre trabajadores y patrones en general, y el "B" que norma las relaciones que se establecen entre el Estado y sus servidores.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta ley es reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, y es de observancia para los titulares y los trabajadores de base de las dependencias de los poderes de la unión, regula los derechos y obligaciones de éstos, así como aquellas situaciones inherentes a la relación laboral.

En ella se detallan los aspectos propios de la relación de trabajo: los derechos y obligaciones de los titulares, las promociones de ascenso, establecidas en el Reglamento de Escalafón, las Condiciones Generales de Trabajo y las bases para la organización colectiva de los trabajadores, así como la reglamentación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

El Reglamento Interior, se fundamenta en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de la Administración Pública, dicho documento establece el ámbito de competencia de cada una de las Unidades Administrativas adscritas a la Secretaría aquí se plasman las atribuciones que se confieren a esta dependencia así como a sus funcionarios.

Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, es el documento que establece las normas que regulan la manera y los términos en que deben desarrollarse las relaciones laborales establecidas entre la Secretaría y sus empleados, además de regular el trabajo que se desarrolla en la misma.

Este reglamento tiene como objetivo establecer los derechos y obligaciones de los trabajadores adscritos a la Secretaría, para regular en ella las condiciones de trabajo y es de observancia obligatoria para los servidores de base como de confianza.

Regula las condiciones de trabajo, asistencia a las labores, salarios, vacaciones, licencias, cambios, suspensión y destitución de labores, riesgos profesionales, infracciones y recompensas al personal; así como la relación entre la SEP y su sindicato.

Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública.

Publicado en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 1973, en el que se denomina escalafón al sistema organizado de la SEP para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores de base y autorizar las permutas, no obstante las disposiciones de este reglamento no se aplican a las personas que ocupan puestos denominados de confianza.

Este reglamento se fundamenta en el Título Tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, en él se establece además de lo anterior la integración de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, sus atribuciones y competencias; la creación de Subcomisiones Auxiliares de Escalafón, clasificación y derechos escalafonarios, dictámenes escalafonarios, permutas y demás relacionados con este aspecto dentro de la SEP.

Circular Núm. 24-1.

Esta circular contiene lineamientos generales sobre algunos aspectos de administración de personal como: creación y manejo de plazas, incidencias, cambios y responsabilidades que repercuten en el pago de remuneraciones.

Con este marco jurídico es posible imaginar que las relaciones laborales están adecuadamente reglamentadas, empero el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría data del año de 1946 por lo cual existen normas que ya no es posible aplicar y que deberían actualizarse adecuándolas a la situación actual.

De igual manera la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado presenta algunas contradicciones con la realidad, ya que las normas que en dicho documento se establecen en realidad no se llevan a la práctica o se les da otra interpretación.

Es así, que aunque existan leyes y reglamentos que norman las relaciones laborales, la mayoría de las veces no se aplican ya sea por desconocimiento de los empleados sobre sus derechos o por que son consideradas por los departamentos de recursos humanos como información confidencial, como sucede en la Dirección General que en este capítulo se analiza.

C. Eficiencia del personal técnico y administrativo de la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación.

En el apartado anterior se expuso la manera en que se desarrolla la administración del recurso humano de la DGEIR, se hizo alusión a las normas que regulan la actividad de los 1274 empleados adscritos a ella; pero que tan eficiente es este personal.

Para determinar la eficiencia del personal técnico y administrativo de esta Dirección, es necesario retomar los conceptos de eficacia y eficiencia.

La eficacia se relaciona con los objetivos de la institución, es decir, que una organización será eficaz en la medida que cumple con los objetivos que se ha planteado; y la eficiencia se logra cuando se cumple con los objetivos, utilizando para ello los recursos de una manera racional.

" Sin embargo el uso del concepto eficiencia tiende a ser convencional por su carácter valorativo ".70

De tal manera que cualquiera que sea la carga valorativa que se le dé al concepto de eficiencia, puede concluirse que eficiente es aquella acción que permite lograr al 100% los objetivos y cuyas consecuencias son benéficas tanto para quien emprende la acción como para los receptores de la misma.

De acuerdo a lo anterior la eficiencia de las acciones que realiza la DGEIR, ha sido cuestionada en algunas de las direcciones de área que mantienen relación con quienes administran los servicios educativos en las entidades federativas, a través de los Organismos Públicos Descentralizados o Secretarías de Educación en los estados, anteriormente denominados Servicios Coordinados de Educación Pública.

Los empleados de nivel técnico y administrativo de esta Dirección General, se ocupan de elaborar las normas y procedimientos de control escolar a que deberán sujetarse los diferentes servicios educativos en sus distintos niveles y modalidades, de la evaluación de programas educativos, de realizar la incorporación y revalidación de estudios, etc.

70. Guerrero, Omar. El Estado en la era de la modernización. México, 1992. Ed. Plaza y Valdes Editores., p. 147.

Mas esta carencia de eficiencia puede atribuirse a diversos aspectos como:

- Cambio de administración.
- Transferencia de los servicios educativos del Ejecutivo Federal a los gobiernos estatales.
- Deficiente administración del personal adscrito a esta Dirección General.

Cambio de administración.

Con la salida de Manuel Bartlett Díaz titular de la Secretaría de Educación Pública, se originaron una serie de cambios en el organigrama de la misma, los cuales repercutieron en la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación.

A esta Dirección General el 1o. de julio de 1992, ingresa un nuevo Director General y poco a poco van cambiando algunos directores de área y jefes de departamento, dichos cambios eran necesarios para hacer más eficiente la labor de esta Dirección, ya que en la anterior administración se había creado una serie de pequeños vicios que hacían que la Dirección no fuera tan eficiente como se necesita, según palabras de la nueva administración.

Con la nueva administración se da cierto descontrol entre el personal pues, acostumbrados a determinada forma de trabajar ahora la nueva situación crea un clima de incertidumbre pues se cuestiona su trabajo y la manera en que llevan a cabo sus labores.

El nuevo Director General, trae consigo un grupo de asesores a través de los cuales deben pasar para su revisión todos aquellos documentos que se generan en la Dirección General, antes de ser enviados a la Subsecretaría de Coordinación Educativa de la cual depende, anteriormente, si bien se respetaban los niveles (Jefe de Departamento, Subdirector, y Director de Area) el personal técnico y administrativo tenía acceso y comunicación directa incluso con la entonces directora de área.

Lo anterior quizá parezca no tener importancia no obstante, la comunicación directa hacía que la gente se sintiera participe de las acciones de la dirección, este tipo de comunicación es uno de los factores que

propician la cultura administrativa de los empleados, la cual se analizará en el siguiente apartado de este capítulo.

La situación anterior repercute en la actitud del personal, por otro lado gente nueva tanto directores de área como mandos medios, principalmente por el desconocimiento sobre las actividades que realiza la Dirección General propician, por cierto tiempo que las acciones se detengan, mientras que ellos se adentran en el tema; pues aunque existe administración en todo el sector público, no es lo mismo estar en una dependencia que en otra.

Así, mientras los jefes se sumergen en el conocimiento de como funciona el Sistema Educativo Nacional, los servidores que permanecen, deben apoyar y de alguna manera "enseñar" a sus nuevos jefes; preparando informes que permitan saber que es qué se hace en la Dirección General, cuántos y qué proyectos se atienden, con cuales instancias se trabaja, etc.

Este proceso de aprendizaje es natural en todas las organizaciones, pero en una unidad administrativa como la DGEIR no puede durar mucho tiempo ya que los ciclos escolares inician y no pueden esperar a que la administración esté lista para marchar a la par de éstos.

Como ya se mencionó la eficiencia de una institución del sector público, se haya ligada a la pronta y efectiva atención que dé a las demandas que le plantea la sociedad; desde este punto de vista la eficiencia de la DGEIR, no es tal, pues existen ciertos rezagos tanto de información como de normatividad por parte de direcciones de área como Acreditación y Certificación hacia los Organismos Públicos Descentralizados o Secretarías de Educación en los Estados.

Los rezagos en parte son causados por el cambio de directivos y mandos medios, ya que mientras éstos pretenden conocer el funcionamiento del área a la que han llegado, el periodo escolar se inicia y las instancias educativas deben prestar servicio, a pesar de los atrasos en el envío de manuales de control escolar que indiquen la manera en que debe llevarse a cabo la prestación de determinado servicio educativo, o formas de control escolar necesarias para los procedimientos de inscripción, acreditación y certificación.

Es entonces que a la par que el nuevo personal se incorpora a sus funciones, no debe desviarse la atención a otras cuestiones que no conlleven al adecuado funcionamiento de la DGEIR; ya que debido a la dinámica propia de las organizaciones, éstas no pueden detenerse para que el personal asuma sus funciones, esta incorporación debe realizarse lo más rápido posible para que se tomen decisiones adecuadas y no se retrase el trabajo.

Pues no obstante que los analistas, técnicos y coordinadores saben que debe hacerse, al nivel que se encuentran no están en posibilidad de tomar decisiones.

Transferencia de los servicios educativos del Ejecutivo Federal a los gobiernos estatales.

El 19 de mayo de 1992, se publica en el Diario Oficial, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que forma parte de la reforma educativa, el acuerdo plantea cinco objetivos fundamentales:

El primero de ellos es ratificar los principios guiadores de la educación, que mantienen el Sistema Educativo Nacional y hacen obligatoria la educación básica.

El segundo objetivo es el destinar mayores recursos para el sector educativo.

En tercer lugar se propone alcanzar la excelencia magisterial, considerando a los maestros como agentes de cambio de la modernización educativa.

Como cuarto objetivo se plantea la reformulación de los contenidos de la enseñanza de la lengua y las matemáticas.

En quinto lugar se propone la ejecución de un nuevo federalismo educativo que mantenga el compromiso de reafirmar los valores de unidad nacional, así como la responsabilidad del gobierno federal de apoyar la educación pública.

La reorganización del sistema educativo, implica el traspaso de los establecimientos escolares por parte del Ejecutivo Federal a los gobiernos estatales, quienes reciben los servicios educativos así como los recursos financieros utilizados en su aplicación.

El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, vigilará en todo el territorio nacional el cumplimiento de las normas existentes que regulan el funcionamiento del Sistema Educativo, asegurando con ello el carácter nacional de la educación.

La transferencia no confiere a los estados nuevas funciones, sino que propicia la realización de actividades competencia del estado, que en algunos casos no se habían llevado a cabo por la falta de delimitación en las responsabilidades entre Estados y Federación.

Con este acuerdo, se transfieren a los Estados los servicios de educación básica y educación normal, lo que propició que los Organismos Públicos Descentralizados o Secretarías de Educación en los Estados, se encargarán directamente de los servicios de educación primaria, secundaria y normal, y dejarán aquellos servicios que no fueron contemplados en la transferencia como: educación primaria en cursos comunitarios, preparatoria abierta ya que la normatividad existente contempla que la validación de las diferentes etapas de control es por parte del Departamento de Registro y Certificación de los entonces Servicios Coordinados de Educación Pública.

Al establecer DGEIR las normas para la inscripción acreditación y certificación de los conocimientos adquiridos a través de los servicios educativos a cargo de la Secretaría, uno de los parámetros utilizados para medir la eficiencia de esta Dirección, será el que exista la normatividad adecuada para realizar el control escolar de todos los servicios que se atienden; que la evaluación de los planes y programas de estudio traiga como resultado la elevación de la calidad en la educación, y realizar adecuadamente las revalidaciones y equivalencias de estudios.

Actualmente en la DGEIR se trabaja para actualizar los manuales de control escolar de los distintos servicios dentro de la modalidad escolar como de la extraescolar, haciendo los ajustes necesarios de tal manera que éstos se adecúen a las nuevas condiciones consecuencia de la transferencia de los servicios educativos.

No obstante que aquellos servicios que no se incluyeron en la transferencia se encuentran operando como lo hacían anteriormente, el problema se agrava al momento de validar inscripción o acreditación y más todavía al momento de certificar; porque no se sabe aún que instancia será la que valide y certifique tales estudios.

Es sumamente urgente que en la DGEIR se actualice la normatividad, ya que los jefes de Departamento de las Área de Control Escolar en los Estados acuden a esta Dirección, para que se les proporcione la documentación necesaria para atender los servicios educativos que se encuentran bajo su responsabilidad; y si ésta no les tiene respuestas, puede entonces cuestionarse qué tan eficiente es la Dirección; además es necesario que se reforme la normatividad para otorgar validez a los estudios que se realizan fuera del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas normas que permiten la incorporación a éste de las escuelas particulares.

Deficiente administración del personal adscrito a la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación.

Al iniciar el presente capítulo se plasmó la manera en que se lleva a cabo la administración del recurso humano en la Dirección General, se observó también la normatividad a la que se sujetan las relaciones laborales de los servidores públicos adscritos a esta Unidad Administrativa.

En el segundo capítulo, al analizar el subsistema sustantivo el cual forma parte del sistema de administración de recursos humanos, éste se compone de cinco etapas: empleo, remuneraciones, capacitación, motivación y evaluación del desempeño, etapas que se mezclan e interactúan como elementos de un sistema.

En la DGEIR el sistema de administración de personal se maneja a través de cinco oficinas: Oficina de Remuneraciones, Servicios y Prestaciones, Reclutamiento y Selección de Personal, Oficina de Pagaduría y Oficina de Informática; en las cuales se realizan las acciones necesarias para proveer y mantener al personal que la Dirección General requiere para llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas.

Con este sistema es posible reclutar y seleccionar al personal, realizar las actividades de pagar las remuneraciones, realizar las acciones necesarias para la difusión de cursos de capacitación y demás referentes a los trámites inherentes a la administración de personal.

No obstante, en dicho sistema es posible observar que si bien es posible seleccionar al recurso humano, no existe un tratamiento especial para el personal de nuevo ingreso que sirva para ubicarlo en su nuevo puesto, que le permita conocer el lugar que ocupa la institución dentro de la administración pública, el tamaño de la organización a la que ingresa, los objetivos y las funciones de ésta, así como las relaciones que tiene con otras dependencias.

Otra de las carencias del sistema de administración de personal dentro de DGEIR, es la falta de cursos de capacitación para los servidores públicos ya que en la Oficina de Reclutamiento y Selección de Personal, únicamente difunden los cursos que la Dirección General de Personal y Relaciones Laborales organiza.

Cursos a los que la mayoría del personal no acude, ya sea porque sus jefes toman esos cursos como un premio, porque dichos cursos no responden a las expectativas de la gente que acude a ellos por ser de mala calidad o porque simplemente no despiertan interés; ya que la programación de dichos cursos

no se hace tomando en cuenta la opinión de éstos sobre sus necesidades de capacitación.

Igualmente en el Departamento de Recursos Humanos de la DGEIR, se denota la carencia de programas de motivación, mediante los cuales se proporcionen incentivos para que el personal responda de manera positiva cuando se le pida eficiencia.

Los programas de motivación resultan de gran utilidad para lograr lo anterior, ya que a la vez que satisfacen las necesidades y expectativas proporcionan a los jefes la posibilidad de obtener de sus subordinados más cooperación, espíritu de servicio, calidad en el trabajo, participación y compromiso con la institución.

Como consecuencia de la falta de programas de inducción, capacitación y motivación al personal, la administración del recurso humano en la DGEIR no es eficiente, ya que los empleados son vistos únicamente como individuos que venden su fuerza de trabajo y no como lo que son: personas parte de una institución, es decir, se olvida que el recurso más valioso que posee toda organización es su personal y que el éxito o fracaso de la misma dependerá de como maneje dicho recurso.

Al ser deficiente la administración de personal no puede esperarse que éste sea eficiente y esté dispuesto a mejorar la manera en la cual realizan sus labores, por el contrario con esto se propicia y fomenta la ineficiencia, la cual se observa al interior de la DGEIR; manifestándose en el descontento de sus integrantes, así como la falta de interés en el trabajo; y al exterior dicha ineficiencia se mostrará cuando esta Dirección General no sea capaz de realizar sus funciones o los productos que de ella resulten sean de mala calidad y no solucionen las demandas que la sociedad plantea.

Así al conjugarse el cambio de administración, la transferencia de los servicios educativos que marca el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y la deficiente administración de personal en la DGEIR, conducen a que en este momento las acciones que lleva a cabo la Dirección General sean cuestionadas y se señale que no está cumpliendo eficientemente sus funciones.

D. La cultura de los empleados de la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación.

La cultura como producto de la actividad humana es consecuencia de la influencia que el medio ejerce en los individuos, de tal manera que existe variación de una cultura a otra, existiendo incluso grupos que poseen una cultura determinada que los identifica como tales.

La cultura administrativa se ha definido ya como la posición que el servidor público asume frente al trabajo y ante la vida, dentro de la administración pública inmersa en un contexto social determinado.

Existen así una serie de elementos que interactúan y confluyen en lo que se denomina la cultura administrativa, entre dichos elementos se encuentran los siguientes: nivel de preparación del empleado, necesidades e intereses en el trabajo, condiciones laborales, aspiraciones, ambiente laboral, así como las relaciones que mantenga con sus compañeros y jefes.

En la DGEIR como en la mayoría de las unidades administrativas que integran el sector público, la cultura que demuestran sus integrantes es la llamada "cultura burócrata".

En esta Dirección General, según un cuestionario llevado a cabo por el Departamento de Recursos Humanos de esta Dirección, en el cual participaron 578 personas, con el propósito de averiguar cuales eran las necesidades de capacitación que presentaba el personal, puede decirse que el grado de estudios de los encuestados es el siguiente:

Nivel primaria.	49 empleados.
Nivel secundaria	96 empleados.
Nivel técnico	168 empleados.
Nivel bachillerato	100 empleados.
Nivel licenciatura	165 empleados.
Nivel maestría	4 empleados.

Las cifras anteriores dan como resultado que la mayoría de el personal adscrito tiene un nivel de estudios técnico, lo cual puede darnos una pista sobre la cultura que presentan, pues en su mayoría estas personas no tienen un sentido de eficiencia en la elaboración de su trabajo, no se sienten comprometidos con la institución o la sociedad, es decir no se consideran como servidores del Estado.

Como en todas las instituciones del sector público, una de las necesidades más apremiantes en esta época de crisis es una mejora en las remuneraciones que los empleados perciben, porque aunque el dinero en teoría no sea uno de los estímulos más poderosos, en la práctica es innegable que para todos es un factor importante.

Las necesidades que presentan los servidores de esta Dirección General, son: que se les tome en cuenta, que se les haga partícipes de las acciones que se llevan a cabo, es decir, que necesitan sentir que forman parte del engranaje de la maquinaria que hace funcionar a la DGEIR; el personal necesita que en la institución le satisfagan su necesidad de reconocimiento, la cual según Abraham Maslow pertenece al nivel de las necesidades sociales que presentan los individuos.

La motivación es un elemento sumamente importante, mediante el cual puede llevarse al empleado a una situación tal que se consiga más de él sin que éste se sienta utilizado por la institución; los empleados de esta unidad administrativa necesitan ser estimulados a través de incentivos, para que se despierte en ellos el afán por obtener dichos incentivos.

Mas al no encontrar dicha motivación por parte del Departamento de Administración de Personal o de sus jefes inmediatos, se sumergen en un clima de anquilosamiento que no les permite desarrollar sus capacidades más allá, es más niegan esas capacidades pues consideran que no vale la pena esforzarse, en parte porque el salario que perciben es poco, además de la falta de motivación lo cual les hace perder el interés por su trabajo y por la institución.

Desean también que se les capacite para realizar mejor las actividades que tienen encomendadas, que se implementen cursos que estén acordes a las necesidades de capacitación que presentan estos empleados; que los cursos que se les proporcionen sean de calidad y con profesores que dominen el tema y se mantengan actualizados, que no sean los mismos profesores de siempre cuyos conocimientos no son del todo aceptables.

Las condiciones laborales en que se desenvuelven los empleados de la DGEIR, son aceptables desde el punto de vista físico, ya que existe espacio suficiente para que se dé una buena distribución del espacio destinado a oficinas, escritorios y demás elementos de trabajo.

En el aspecto legal, se continúa con el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo que data de 1946, que para estas fechas está más que rebasado, por lo cual las situaciones que en él se prevén ya no pueden en la mayoría de los casos ajustarse a la situación actual.

Por lo que respecta al ambiente de trabajo, existen en él aspectos que no dejan de ser un reflejo de las costumbres y pequeños vicios del sector público, como el que los empleados salgan a desayunar, realicen algunas compras o en ocasiones destinen parte del tiempo a otras actividades ajenas al trabajo, como las ventas, o el tomar café; a pesar de lo cual a últimas fechas (julio 1992) han surgido cierto descontento por parte del personal.

Los empleados no se encuentran satisfechos con la forma en que se les administra, creando una situación de tensión que ha conducido a que una de las direcciones de área de la DGEIR, la de Acreditación y Certificación, se realicen reuniones en las cuales sus integrantes discuten su situación; ya que consideran que sus jefes les exigen demasiado y que a cambio no reciben más que cuestionamientos sobre qué tan eficientes son.

En una de estas reuniones lo que se discute es:

Que si bien la gente no cumple con sus labores durante el horario de trabajo, esto se debe en parte porque no inician sus actividades a la hora en que llegan, sino hasta que los jefes llegan (que por lo regular es una o dos horas después) y les pasan trabajo, dicho lo cual las actividades en estas oficinas comienza muy tarde.

Argumentando que para no propiciar la situación anterior, los jefes deben organizarse y proceder a distribuir el trabajo desde un día antes, para que al día siguiente, en cuanto el personal llegue a su lugar de trabajo comience inmediatamente a realizar sus funciones, evitando así el anquilosamiento.

Para salir de este círculo vicioso, la anterior no es la única opción, pues puede evitarse también este anquilosamiento si el jefe delega un poco más de responsabilidad a sus subordinados, de tal manera que los haga partícipes de las actividades propias de la Dirección, y en la medida que dichos empleados se sientan parte importante de la institución, ellos sabrán que es lo que tienen que hacer y dependerá de ellos el que pongan empeño en realizar tales actividades.

Después de manifestar su inconformidad, a través una comunicación enviada a la Dirección, y analizar conjuntamente empleados y Directora de área esta situación, se concluye que si bien la DGEIR es una de las Direcciones Generales más grandes de la Secretaría de Educación Pública, no es posible que ésta tenga problemas entre sus empleados por las consecuencias que ello representa, pues se retrasaría el trabajo de dicha Dirección.

Se propone que para la realización del trabajo se debe:

- Evitar la burocracia.
- Brindar un servicio de manera eficiente y
- Cuidar el ambiente de trabajo.

El personal manifiesta que además de lo anterior, tienen necesidad de capacitación, pues si bien existen cosas que no saben o no hacen adecuadamente ésto se debe a que no reciben capacitación que les ayude a mejorar sus aptitudes, y que además les permita tener mejoras en su desarrollo laboral.

Ya que los pocos cursos a los que se tiene acceso no son tan buenos como para que ayuden a mejorar el desempeño, consecuencia de que no se toma en cuenta las necesidades de capacitación que los empleados de DGEIR presentan.

Asimismo manifiestan la inquietud de que sean satisfechas sus necesidades dentro del ambiente laboral, entre las que se encuentra una mejora en los salarios.

Una vez que se ha manifestado esta situación, la Dirección responde que está dispuesta a cubrir de manera ordenada esas necesidades; pero esto ya no podría ser, ya que se da el cambio de administración dentro de la DGEIR.

En la cultura del empleado público existe otro elemento que también es de interés para conocer el ¿ porqué un empleado se comporta de determinada manera?, este elemento se refiere a las relaciones que éstos guardan tanto con sus compañeros de trabajo como con sus jefes.

Así, en la DGEIR como en todas las organizaciones grandes y pequeñas existen distintos ambientes, que van desde aquellos grupos de trabajo que se coordinan para realizar mejor el trabajo, hasta aquellos empleados apáticos que únicamente "tratan de ocuparse en algo, para no hacer nada", es a este tipo de empleados a los cuales deberán enfocarse los esfuerzos por cambiar esa cultura burócrata, ya que en cuanto cambien su manera de pensar y decidan actuar de una manera más activa, se logrará que sean más eficientes, modificando sus patrones de conducta.

En este cambio la participación del Departamento de Recursos humanos a través de la implementación de programas motivacionales y de capacitación será de suma importancia, acción que deberá reforzarse con la participación de los jefes inmediatos pues serán ellos quienes afiancen e infundan dicho cambio en la mentalidad de sus subordinados.

La actual administración de la DGEIR pretende cambiar esa manera de pensar de sus integrantes, se trata de hacer más eficientes a los integrantes de esta Dirección, que éstos piensen en realizar de manera eficiente sus labores para lo cual se han implementado en direcciones como la de Acreditación y Certificación cursos de computación cuyo propósito es capacitar al personal en el manejo de dicha herramienta para que las actividades, manuales y formas de control escolar producto de esta Dirección sean de mayor calidad en cuanto a presentación y contenido, generalizándose con ello la forma en que deben realizarse los mismos.

Se establecieron también reuniones, en las cuales se discuten avances de cada uno de los proyectos los cuales se hayan sujetos a un calendario de trabajo; además de comentar temas relacionados con las condiciones de trabajo en que se encuentran los empleados.

CAPITULO V.

Propuestas para incrementar la cultura administrativa.

Una vez que se ha identificado a la cultura administrativa, así como la falta de ésta en la mayoría de los empleados del sector público, y la necesidad de establecer programas motivacionales que interrelacionen el trabajo con la capacidad del empleado y las aspiraciones de éste, así como la existencia del Departamento de Recursos Humanos que en ocasiones únicamente se limita a realizar trámites y pagos a los empleados olvidando el lado humano de la administración de personal, se proponen los siguientes puntos que se considera facilitarán el incremento de la cultura administrativa.

1. La creación de un clima al interior de la organización que contemple aspectos como el trabajo en sí mismo, el grupo de trabajo, la organización y el entorno externo; que dé como resultado la detección y ubicación de necesidades de motivación que presenta el personal que labora en la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación.

El cambio hacia un clima organizacional que propicie una nueva cultura en los servidores públicos, deberá centrar su acción en la modificación de los diversos elementos que integran ese ambiente, para ello es necesario que se tomen medidas como:

- a) El Departamento de Recursos Humanos deberá encargarse de propiciar en los integrantes de la organización ese cambio de cultura. Para ello en primer lugar dará a conocer a los involucrados (dirección y empleados) los cambios que se pretenden, las ventajas que se obtendrán, así como la definición del tipo de organización que se desea crear.
- b) La segunda etapa consiste en realizar los cambios o ajustes a la estructura y procesos organizacionales si se consideran necesarios, es decir, en este momento se cambiarán el organigrama, las políticas, filosofía, fines, etc., tomando en cuenta las consecuencias que producirán dichos cambios en la actitud del personal.

- c) En la tercera etapa el Departamento de Recursos Humanos se encargará de que dirección y empleados adopten un comportamiento acorde a los cambios realizados, utilizando para ellos los programas motivacionales que permitan modificar el comportamiento de los servidores públicos.
- d) Posteriormente se propone una fase de evaluación para comprobar si el rendimiento en el trabajo después de los cambios sufridos es el que se esperaba; es decir, si se incrementó o no el desempeño con el nuevo clima creado.
- e) En una última etapa se procederá al establecimiento e integración de los cambios y modificaciones a la estructura y procesos inherentes a la organización, a fin de aumentar la eficiencia de ésta. Aquí también es necesario implantar un sistema de supervisión que permita controlar y reforzar los cambios que constituyan un todo en la organización.

Así, la implementación de estas cinco etapas dará como resultado el surgimiento de un clima organizacional que propicie el cambio de cultura de las personas que en él se encuentran.

- 2. El diseño de programas motivacionales por parte del Departamento de Recursos Humanos o área encargada de la administración de personal, que muestre a los empleados los beneficios que con éstos pueden obtener, producto de una evaluación previa que detecte las necesidades de los servidores.

Estos programas deberán partir del establecimiento de un clima organizacional que como se señaló, incluya tanto a la estructura y procesos de la organización que pueden expresarse en cuatro elementos como son: el trabajo en sí mismo, grupo de trabajo, organización y entorno externo.

Las necesidades del personal pueden detectarse mediante el conocimiento de la percepción que de la organización tiene cada individuo y que lo hacen actuar de determinada manera, lo cual puede lograrse al analizar aspectos como:

- La posición jerárquica que el individuo ocupa en la organización y el salario que percibe.

- Factores personales tales como la personalidad, actitudes y nivel de satisfacción.
- Percepción que el individuo tiene de su organización.

Al investigar estos aspectos es posible conocer el grado de satisfacción, la autoimagen, autoexpectativas, necesidades y deseos que el individuo presenta, así como los elementos que pueden actuar como motivantes y que influyen en su desempeño.

Una vez detectadas las necesidades y los incentivos, puede entonces procederse a la formulación de programas motivacionales mediante los cuales se modifique el comportamiento de los empleados y se refuerzen actitudes que propicien el desempeño eficiente.

3. Incluir en los programas motivacionales incentivos que realmente motiven al empleado y le hagan sentir que la organización se preocupa por su bienestar como persona, y no únicamente por su desempeño en el lugar de trabajo.

Además de las prestaciones a las cuales tienen derecho los empleados y que deben conocer para su beneficio, es posible sumar a éstos otros incentivos como:

- Que los directivos convoquen a todo el personal a reuniones en las cuales se discuta el avance de los proyectos, problemática que pueda presentarse en el desarrollo de las actividades, lo cual dará como resultado que los trabajadores sean más dinámicos y participativos.
- Hacer partícipes en la elaboración de una decisión a los individuos que se verán afectados por ella.
- Considerar a los trabajadores como elementos que pueden aportar nuevas ideas.
- Subrayar el alcance de los empleados, ya que ésto los hará sentirse importantes.
- Tomar en cuenta el nivel de satisfacción laboral de los servidores públicos, ya que éste se haya relacionado al desempeño; pues cuando éstos demuestran un grado de satisfacción bajo, es necesario buscar soluciones entre las cuales pueden considerarse la rotación de personal.

Pues el cambiar al empleado a otro tipo de actividades por una parte hace que éste conozca más de las funciones que se realizan en su institución, además de ayudarlo a elegir actividades que realmente le proporcione satisfacción realizar.

4. La detección de necesidades de capacitación presentadas por el personal, para el mejoramiento de las actividades laborales, que conduzca a la elaboración de efectivos programas de capacitación.

Estas pueden descubrirse mediante la implementación de cuestionarios dirigidos al personal, que permitan sondear entre otros aspectos, el nivel de escolaridad de los encuestados, las actividades que tiene asignadas al interior de la organización, así como las necesidades de capacitación que presenta.

Asimismo las necesidades de capacitación pueden ser identificadas al enfrentar situaciones como aquellas que se descubren al realizar un análisis organizacional y se encuentra que no se están logrando las metas fijadas, no se cumplen los objetivos, existe falta de planeación, el desempeño no es el esperado, el personal muestra insatisfacción, existe poca organización o se demuestra carencia de habilidad para resolver los problemas relacionados al trabajo.

La información recabada deberá recibirse en el Departamento de Personal quien se encargará de analizarla, para posteriormente compararla con la establecida en la descripción de puestos que señala las habilidades y destrezas necesarias para desempeñar tal o cual actividad.

Para después proceder al establecimiento de programas de capacitación que realmente respondan a las necesidades de la institución, los cuales deberán considerar aspectos como: personas a las cuales se dirige la capacitación, si ésta se realizará de manera individual o colectiva, qué es lo que se brindará en los cursos; instructores encargados de impartir los cursos, los cuales deberán conocer la problemática por la que atraviesa la institución para así dirigir la instrucción por el camino que lleve a superarla.

Otros aspectos a considerar son los métodos y técnicas didácticas a utilizar que estarán muy ligados a las necesidades encontradas, lugar en que se impartirá la capacitación y tiempo de la misma.

5. Evaluación y seguimiento de los programas de capacitación y personas que los han recibido con el propósito de verificar la efectividad de los mismos.

La cual es posible realizar una vez que se ha concluido un programa, mediante la aplicación de exámenes teóricos y prácticos al personal capacitado, así como el que los jefes asignen trabajos en los cuales sea necesario aplicar los conocimientos adquiridos.

Esta evaluación permitirá conocer si los programas de capacitación fueron los adecuados, si hay que corregir desviaciones, modificar metas, etc.

6. Mayor participación de los jefes inmediatos en el proceso de motivación de sus subordinados, ya que ellos mejor que nadie conoce de cerca el desempeño y las necesidades de sus subalternos.
7. Delegar mayor responsabilidad en los subalternos, creando con ello compromiso entre el empleado y la institución haciendo que éste se esfuerce más por realizar el trabajo que le ha sido encomendado y por el cual es responsable.
8. Que se dé al servidor público mayor participación dentro de los proyectos, fomentando de esta manera su creatividad, reafirmando su capacidad y seguridad en sí mismos, acrecentando con ello su autoimagen; situación que conducirá al trabajador a trazarse mayores logros, pues la participación satisface las necesidades de filiación y de logro que presenta.
9. Establecer adecuados canales de comunicación entre los empleados y entre éstos y los jefes, además de la posibilidad de que los primeros se dirijan a los directivos, cuando tengan alguna aportación con respecto al trabajo; es decir que los jefes deberán mantener una política de "puertas abiertas" para con sus subalternos, pues ésta es una de las situaciones que más motivan al empleado.

10. Reconocimiento a los servidores cuando por su trabajo se hagan acreedores a ello, pues éstos no sólo deben ser sancionados, sino felicitados y alentados cuando el caso lo amerite.
11. De igual manera los directivos motivarán a los mandos medios, cuidando ambos el ambiente de trabajo, propiciando el trabajo en equipo.

Las propuestas seis a once serán posibles si se lleva a cabo lo siguiente:

- Los jefes deberán delegar mayor responsabilidad en sus subalternos, estableciendo con ello una relación de confianza.
- Dar a conocer los objetivos de la organización y creando posibilidades de desarrollo en los empleados.
- Establecimiento de canales de comunicación no sólo en línea ascendente o descendente, sino también de forma lateral.
- La dirección deberá trabajar en equipo con los empleados influenciando sus actividades.
- El proceso de toma de decisión se realiza en todos los niveles de la organización.

Creándose así un clima organizacional de tipo participativo que conllevará al cambio de cultura de los servidores públicos, ya que así éstos sentirán que son parte importante de la institución a la que se hallan adscritos.

CAPITULO VI.

Conclusiones.

De acuerdo a la investigación realizada se logró abarcar lo expuesto en el planteamiento del problema, ya que se inició ubicando al Estado como un ente dinámico con tareas que cumplir para satisfacer las necesidades de la sociedad, así como a la administración pública cuyas funciones realiza utilizando para ello al personal que labora en su aparato administrativo, resaltando la importancia que guarda el recurso humano dentro de la organización.

Es así que debe entenderse al recurso humano como el elemento que utiliza el Estado para proporcionar servicios que satisfagan las necesidades de la sociedad, utilizando para ello los recursos que posee, entre los cuales sobresale el recurso humano, ya que es el personal quien se encargará de realizar las labores pertinentes para que los servicios lleguen a la sociedad.

Se analizó la situación de los servidores públicos, los cuales forman un grupo bien identificado por el resto de la sociedad que les imprime una imagen negativa, señalándolos como servidores públicos que carecen precisamente de ese espíritu de servicio.

En el desarrollo del trabajo se encontró en el personal, la existencia de ciertos hábitos y costumbres desarrollados en el ambiente laboral y que caracterizan a este sector denominado burocracia, grupo que expresa una cultura, la cual se manifiesta a través de una serie de vicios y situaciones que demeritan la función pública e imprimen a las instituciones públicas una imagen de ineficiencia

Por tanto es necesario que los servidores públicos modifiquen esa cultura burócrata y adquieran otra que puede proporcionarles satisfacciones a nivel personal, pues se sentirán motivados a trabajar logrando con ello no sólo objetivos personales sino institucionales; beneficiando con ello la imagen de la institución en la cual labora, cultura cuyo incremento es de suma importancia para la obtención de niveles de eficiencia en la administración pública mexicana.

En teoría la burocracia es aquel grupo que se encarga de realizar las tareas encomendadas al aparato administrativo, utilizando para ello las normas y procedimientos establecidos; posibilitando la asignación de tareas y responsabilidades, así como la delegación de autoridad; todo ello para el logro de los objetivos que la institución se ha planteado.

Sin embargo en la administración pública mexicana se denomina "burocracia" a aquellos servidores del Estado que laboran en el aparato administrativo que realizan las tareas que tienen asignadas de una manera poco eficiente y no con el propósito de lograr los objetivos de la institución ya que en la mayoría de los casos los desconocen, provocando la falta de eficiencia en las acciones de dicha administración.

Estos servidores públicos como ya se mencionó, manifiestan determinados patrones culturales que desarrollan y fomentan en su lugar de trabajo, mismos que repercuten en su desempeño.

Desempeño en el cual intervienen dos elementos: la personalidad del individuo y su entorno laboral, originándose un comportamiento reflejo de la cultura administrativa que éstos poseen, cultura que es posible definir como la posición que el servidor público tiene ante el trabajo y ante la vida dentro de la administración pública inmersa en un contexto social determinado.

Cultura que deberá incrementarse para que se cambie la imagen burocratizada del sector público, el cual deberá estar integrado por empleados que posean la actitud y aptitud que permita mejorar la administración gubernamental; misma que se reflejará al brindar mejores servicios a la sociedad.

Ya que en la actualidad, la sociedad exige de su administración pública no sólo la satisfacción de sus demandas, sino calidad y eficiencia en los servicios que proporciona.

Eficiencia que es posible lograr si se observa al servidor público ya no de manera impersonal, sino como individuo con características propias. Es decir que es necesario asumir una posición en la cual el elemento más importante de la organización sea el recurso humano.

Es posible lograr el propósito anterior si se analizan los diferentes elementos que integran al sistema de administración de personal, para elegir aquellos a través de los cuales se influya en los patrones de conducta, modificando así la cultura administrativa.

Para que el personal realice determinada acción, deberá existir por parte de éste un interés que lo mueva a la realización de dicha acción. No obstante en el sector público mexicano, la falta de interés en el trabajo es la causa principal de la carencia de cultura administrativa.

Pero es posible desarrollar ese interés a través del establecimiento de programas encaminados a motivar al personal, que interrelacionen aspectos como el trabajo, la capacidad y aspiraciones del individuo.

De entre los modelos motivacionales, el modelo que reúne los requisitos para originar en los servidores públicos la cultura administrativa, el modelo de aliento del desempeño se perfila como el más idóneo.

Este modelo contempla cuatro aspectos: el trabajo en sí mismo, el grupo de trabajo, la organización y el entorno externo; en este modelo resulta importante la autoimagen que tenga el servidor público, la cual deberá ser reforzada por los programas motivacionales cuyo objetivo sea el de motivar al personal a lograr niveles de desempeño aceptables, así como el acrecentamiento de la cultura administrativa y de las expectativas del individuo.

Todo ello reforzado con programas permanentes de capacitación, mediante los cuales se proporcione al personal conocimientos para mejorar su trabajo; influenciando así sobre sus patrones de conducta lo cual conlleve a la modificación de su cultura.

Existen también ciertos elementos cuyo adecuado manejo propiciará la cultura administrativa, estos elementos son: participación, incentivos no monetarios, y comunicación, los cuales si se refuerzan con una capacitación tanto para el trabajo como aquella capacitación que permita un desarrollo personal, permitirán influir en la conducta del servidor público, a tal grado que cambie esa actitud de desinterés en el trabajo por otra que le permita desarrollar eficientemente sus labores.

Cuando se ha llegado a este punto, es posible afirmar que la cultura administrativa del servidor público ha sido modificada, pues sus actitudes y costumbres serán otras, ya que habrá abandonado su visión de trabajar al ahí se val, asumiendo una actitud responsable con la institución en la cual labora; ya que con la nueva cultura que posee trabajará para conseguir los objetivos de ésta que verá como propios; a la vez que se sentirá a gusto en su lugar de trabajo, pues considerará que la institución se preocupa por alcanzar sus objetivos, así como los de sus integrantes.

Respecto al caso práctico que se plasma en esta investigación, se puede concluir que en la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación (DGEIR) de la Secretaría de Educación Pública, a pesar de ser una de las Direcciones Generales más grandes, no cuenta con una adecuada administración de personal.

Situación que se advierte desde el momento que no existen adecuados métodos de selección de personal, ya que en esta Dirección en la asignación de plazas influye mucho el "amiguismo" sin importar la capacidad necesaria para el puesto lo cual repercute en el desarrollo de las labores.

Asimismo, no existen cursos de inducción que permitan al personal de nuevo ingreso conocer más ampliamente a la institución en la cual va a laborar así como las actividades que desarrollará; se brinda únicamente una especie de platica sobre las funciones que lleva a cabo la dirección de área a la cual fue asignado, misma que proporciona al recién ingresado su jefe inmediato.

En el aspecto de remuneraciones, éstas son bajas ya que existen plazas de nivel muy bajo, que a pesar del incremento autorizado por la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil al Sueldo Compactado del Personal Docente Básico y al de Apoyo y Asistencia a la Educación; el sueldo que reciben los empleados administrativos y técnicos no es del todo halagador.

En cuando a la capacitación, los cursos que se proporcionan no satisfacen las expectativas de la gente, ya que son cursos que no se hacen tomando en cuenta sus necesidades de capacitación.

La falta de programas motivacionales contribuye a la insatisfacción de quienes integran esta Dirección, ya que se pide calidad en el trabajo y compromiso con la institución, sin embargo no se ofrecen incentivos a cambio.

Aunado a lo anterior, se observó que la carencia de programas motivacionales o de atención al personal, ayuda a la proliferación de la cultura burócrata; pues no se repara en la importancia de contar con personal cuya actitud de servicio facilite la consecución de los objetivos de la DGEIR, así como la adecuada realización de sus funciones.

También existe carencia en cuanto al aspecto de la evaluación del desempeño, así la calificación a este factor se obtiene únicamente por las buenas relaciones que se puedan tener con los jefes y no por las aptitudes demostradas.

Estos elementos al conjugarse provocan una situación tal que el personal que en la DGEIR labora no se encuentra motivado, lo cual es una muestra de la cultura burócrata predominante en el sector público. Ya que el Departamento de Recursos Humanos de esta Dirección General, se encarga de atender lo relacionado a la selección de personal, al pago de salarios, de realizar los trámites inherentes a los servidores que ahí laboran, así como a la pobre difusión de cursos de capacitación que le envía la Dirección General de Personal y Relaciones Laborales, cursos que no responden a las necesidades de capacitación que presentan los integrantes de la DGEIR.

Ya que puede decirse que la Coordinación Administrativa a través del Departamento de Recursos Humanos se ocupa del personal únicamente para pagarle y para realizar los descuentos.

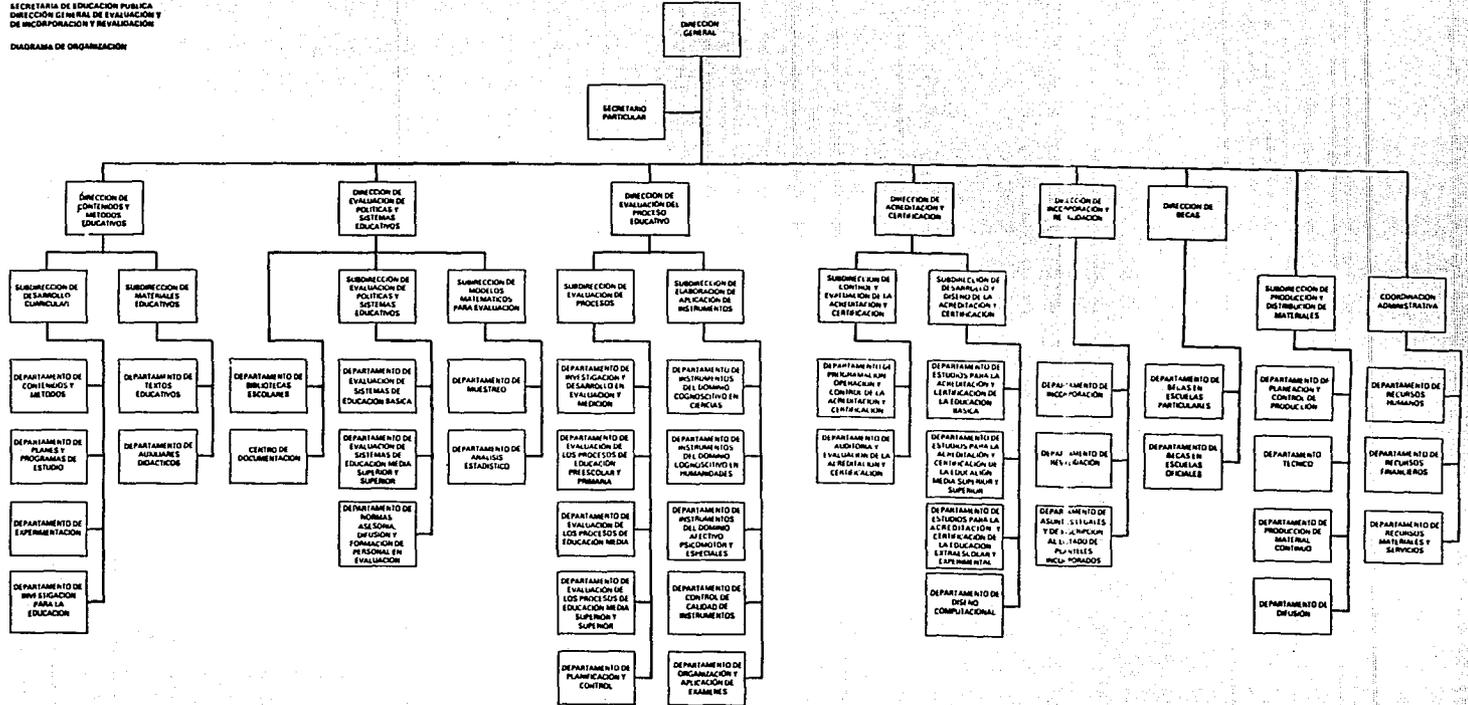
En esta situación los servidores públicos no se sienten a gusto, ya que ven el trabajo como una carga que cumplir a cambio de un salario que no satisface sus expectativas y no como la oportunidad de demostrar su capacidad y creatividad, la cual de entrada es negada, ya que se le trata de manera sino impersonal si con tal falta de integración que provocan que el servidor público se sienta rezagado; es decir siente que no se le hace partícipe de la organización a la cual pertenece.

Así es importante que para que los servidores públicos modifiquen su cultura se atiendan aspectos como la motivación y la capacitación, pues como ya se señaló en el apartado correspondiente estas dos fases de la administración de personal son decisivas para cambiar los patrones de conducta de los servidores del Estado.

(ANEXO 1)

Este anexo presenta la estructura orgánica de la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación.

DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN



(ANEXO 2)

Formatos utilizados para la detección de necesidades de capacitación.

Estas formas sirven para detectar las necesidades de capacitación que presentan los empleados de la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación, la información reunida a través de ellas servirá para estructurar el Programa Anual de Capacitación.



OFICIALIA
MAYOR

SUBSECRETARIA DE COORDINACION EDUCATIVA
DIRECCION DE PERSONAL
DEPARTAMENTO DE CAPACITACION Y DESARROLLO

ELABORACION		
DIJ	MES	AÑO

"LA CAPACITACION COMO PARTE DEL DESARROLLO HUMANO PROPORCIONA MEJORES ALTERNATIVAS DE SUPERACION A TODO SERVIDOR PUBLICO"

ESTE CUESTIONARIO TIENE COMO FINALIDAD IDENTIFICAR LAS NECESIDADES DE CAPACITACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE APOYO Y ASISTENCIA A LA EDUCACION DE PUESTOS OPERATIVOS QUE INTEGRAN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, CON EL PROPOSITO DE ESTRUCTURAR EL "PROGRAMA ANUAL DE CAPACITACION", QUE CORRESPONDA A LOS REQUERIMIENTOS DETECTADOS.

INSTRUCCIONES:

- 1 - LEA CUIDADOSAMENTE
- 2 - UTILICE BOLIGRAFO Y LETRA DE MOLDE
- 3 - MARQUE CON UNA "X" EN LOS ESPACIOS DE OPCIONES

GRACIAS POR SU COOPERACION

DATOS DE IDENTIFICACION

2 NOMBRE DEL TRABAJADOR		3 R. F. C.			
4 CLAVE Y NOMBRE DEL PUESTO		5 NIVEL		6 TIPO DE PUESTO	
		S P T A SV			
7 GRADO MAXIMO DE ESTUDIOS COMPROBABLE		8 CONCLUIDOS		SI NO	
		TITULADO		SI NO	
9 UNIDAD ADMINISTRATIVA		9 CLAVE			
10 DIRECCION DE AREA					
11 SUBDIRECCION		12 DEPARTAMENTO		13 TELEFONO	
14 ANTIGUEDAD EN EL PUESTO		15 No. DE PERSONAS A SU CARGO			
16 ESCRIBA LA FUNCION QUE REALIZA SU AREA O DEPARTAMENTO					
17 DESCRIBA BRIEVEMENTE LAS ACTIVIDADES SUSTANTIVAS QUE USTED REALIZA EN SU AREA O DEPARTAMENTO					

D N C I

18 ANOTE LOS EQUIPOS DE APPO QUE USTED UTILIZA PARA LLEVAR A CABO SU TRABAJO.

19 ANOTE EN ORDEN DE PRIORIDAD LOS CURSOS QUE USTED REQUIERA PARA DESARROLLAR DE MANERA MAS EFICIENTE SUS ACTIVIDADES LABORALES.

_____	()	_____	()
_____	()	_____	()
_____	()	_____	()

20 DESCRIBA USTED BREVEMENTE QUE OPINA DE LA CAPACITACION

21 LE AGRADARIA FORMAR PARTE DE LA PLANTILLA DE INSTRUCTORES DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA? (SI) (NO) POR QUE ?

22 EN QUE HORARIO ESTARIA DISPUESTO A IMPARTIR CAPACITACION?

COMENTARIOS Y/O SUGERENCIAS

NOTA:

* NO ESCRIBA EN ESTE ESPACIO

F I R M A

ESPACIO PARA LOS TITULARES DE LAS AREAS

1 CURSOS QUE REQUIERE (EN ORDEN DE PRIORIDAD)	2 TIPO DE CAPACITACION			3 No. DE SESIONES	4 FECHA PROBABLE DEL AL	5 HORARIO DE A
	A	B	C			
1.						
2.						
3.						
4.						

6. TIPO DE CAPACITACION A INTRODUCCION AL PUESTO B CAPACITACION PARA EL PUESTO C CAPACITACION EN EL PUESTO	6. NOMBRE _____ 7. PUESTO _____ 8. FIRMA _____
---	--



SUBSECRETARIA DE COORDINACION EDUCATIVA
 DIRECCION DE PERSONAL
 DEPARTAMENTO DE CAPACITACION Y DESARROLLO

ELABORACION		
DIA	MES	AÑO

"LA CAPACITACION COMO PARTE DEL DESARROLLO HUMANO PROPORCIONA MAYORES ALTERNATIVAS PARA SUPERARSE, Y ASPIRAR A MEJORES CONDICIONES DE VIDA DE TODO SERVIDOR PUBLICO"

ESTA CEDULA ES DIRIGIDA A LOS MANDOS MEDIOS Y PRETENDE CONCENTRAR LOS DATOS DEL AREA DONDE SE APLICA LA DETECCION DE NECESIDADES DE CAPACITACION.

DATOS DEL AREA O DEPARTAMENTO

UNIDAD ADMINISTRATIVA (2)	CLAVE (2)
DIRECCION DE AREA (2A)	
NOMBRE DEL RESPONSABLE DEL AREA O DEPARTAMENTO (3)	RFC (4)
CLAVE Y NOMBRE DEL PUESTO (5)	Nº. DE PERSONAS OPERATIVAS A SU CARGO (6)
NOMBRE DEL AREA O DEPARTAMENTO (7)	Nº. DE TELEFONO
OBJETIVO DEL AREA O DEPARTAMENTO (8)	
PRINCIPALES CAUSAS QUE ESTAN AFECTANDO DESFAVORABLEMENTE SU AREA O DEPARTAMENTO RELACIONADAS CON CAPACITACION (9)	

SECRETARÍA
MAYOR

SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN EDUCATIVA
DIRECCIÓN DE PERSONAL
DEPARTAMENTO DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
REPORTE GENERAL DE DETECCIÓN
DE NECESIDADES DE CAPACITACIÓN

FECHA DE ELABORACIÓN			HOJA	DE
DÍA	MES	AÑO	2	6
19	10	92		

NOMBRE Y CLAVE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA (33)	
DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN INCORPORACIÓN Y REVALIDACIÓN UB211	
NOMBRE DEL CENTRO O NIVEL DE CAPACITACIÓN (43)	CLAVE (53)
RELACIONES HUMANAS	

101

ELABORADO EN LA OFICINA DE CAPACITACIÓN
LIC. PATRICIA ROTELLO
Instituto de Firma

RFC	NOMBRE DEL TRABAJADOR	101				10A				10I				10II			10J			10K			10L		
		TIPO DE PUESTO				ESCOLARIDAD				TIPO DE CAPACITACIÓN			DURACIÓN			LUNAR O SEME			CALENDARIZACIÓN			E			
		S	P	A	EX	TOTAL	P	S	I	B	L	E	A	B	C	SEMI-MES	HO-RAS	TOTAL	HOMES	DÍAS	SEMANAS		SEMANAS	DÍAS	HOMES
REGV-460305	REYES GUZMAN VIRGINIA				X		X					X			10-2	9	11	20	X						
SALL-620325	SANCHEZ DE LA CRUZ LUCIA				X		X				X				20-2	8	10	40	X						
LOGA-460715	LOPEZ GARCIA MA. ALICIA	X							X			X		5-2	9	11	10	X		05-10	09-10	19			
ROGR-611218	ROSAS DELGADO RAUL			X					X		X			10-2	8	10	20	X		93	93				21
AAGA-700929	ACUARADO GONZALEZ ALFREDO			X		X					X			10-2	8	10	20	X							
MATA-430802	MARTINEZ TAPIA ALFREDO			X		X					X			20-2	9	11	40	X							
AAMA-450706	ALANIS MARHOLEJO ANELTA	X						X			X			10-2	8	10	20	X							
SUMA				2		2	3		1	3	1	1		2	1	4									

* TIPO DE CAPACITACIÓN:

- A) INMEDIACIÓN AL PUESTO
- B) CAPACITACIÓN PARA EL PUESTO
- C) CAPACITACIÓN EN EL PUESTO

DIC.2

OFICINA
MAYR

SUBSECRETARIA DE COORDINACION EDUCATIVA
DIRECCION DE PERSONAL
DEPARTAMENTO DE CAPACITACION Y DESARROLLO
REPORTE GENERAL DE DETECCION
DE NECESIDADES DE CAPACITACION

FECHA DE ELABORACION			PÁG. DE	
DTA	MES	AÑO	2	4
19	10	92		

UNIDAD Y CLASE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA (13)
DIRECCION GENERAL DE EVALUACION INCORPORACION Y REVALIDACION (1121)
NOMBRE DEL CENTRO O EVENTO DE CAPACITACION (14)
CONTABILIDAD

CLASE (15)

(16)
ELABORADO EN LA OFICINA DE CAPACITACION
L.C. PATRICIA BOTELLO
Firma

RFC	NOMBRE DEL TRABAJADOR	101				10A	110					111			112			113		114		115		116		117			
		TIPO DE PUESTO					10-TAL	ESCOLARIDAD					TIPO DE CAPACITACION			DURACION			SESIONES	HORA-RIO	TOTAL HORAS	LUGAR O SEDA		CALENDARIZACION		E			
		S	P	T	OT			P	S	O	L	B	A	B	C	SESIONES	HORA-RIO	TOTAL HORAS				I	E						
MIBE-620731 QJA	NIGUEL BARRIOS KRASMO		X						X		X				20-2	9-10	40	X		040193	290193	01							
CHOL-620712	CARMONA OROZCO JOSE LUIS			X				X					X		20-2	"	"	X		"	"	"							
MELL-680622 H95	MENDOZA LOPEZ LUIS			X				X				X			20-20	"	"	X		"	"	"							
MBCV-450601 114	MENDOZA CROMYNO VIRGINIA			X				X				X			"	"	"	X		"	"	"							
VECR-520922 6X6	VEGA CORTES ROSALIA			X				X				X			20-2	"	"	X		"	"	"							
HEIM-691224	BERNANDEZ BUGARIN MIRIAM	X						X					X		20-1	9-10	20	X		"	"	"							
SUMA		1	2	3				2	2	1	1		3	3															

= TIPO DE CAPACITACION:

- A) INDUCCION AL PUESTO
- B) CAPACITACION PARA EL PUESTO
- C) CAPACITACION EN EL PUESTO

OFICIALIZA
MARCO

COMUNIDAD DE DESARROLLO
DIRECCION DE PERSONAL
DEPARTAMENTO DE CAPACITACION Y DESARROLLO
REPORTE GENERAL DE DETECCION
DE NECESIDADES DE CAPACITACION

(BIBLIOTECAS)

DIAS	MESES	AÑO		
22	10	92	3	21

FORMA Y CLAVE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA (12)
DIRECCION GENERAL DE EVALUACION Y DE INCORPORACION Y REVALIDACION UR-211
FORMA DEL CURSO O EVENTO DE CAPACITACION (13)
CLAVE (13)

ACTIVIDADES DE FOMENTO AL HABITO POR LA LECTURA

(10)
CLASIFICACION DE CAPACITACION
LIC. PATRICIA BOTELLO A.
Nombre y Firma

RFC	NOMBRE DEL TRABAJADOR	101					102					103		104		105		106		E	
		TIPO DE PUESTO					ESCOLARIDAD					TIPO DE CAPACITACION		DURACION		LUGAR O SIDA		CALENDARIZACION			
		S	P	T	A	SV	T	P	F	B	L	H	A	B	C	SESIONES	HORA-RIO	TOTAL HORAS	I		E
VEBF450518 3H	VENCIO BAENA MARIA FELIX		X				X						X		10-2	8-10 19:00 21:00	20	X			15
REAL670708 DL2	REYNA ALARCON MA. DE LOURDES		X				X					X			10-2	"	20	X			15
TORA390324 AS5	TORRES ROMAN ALICIA		X				X					X			10-2	"	20	X			15
HEFF410607 KDA	HERRERA FERNANDEZ FELPA			X			X					X			10-2	"	20	X			15
PERI600807	PEREZ RODRIGUEZ DONATO		X				X					X			10-2	"	20	X			15
CUIM803009	MALVARREZ CASTRO MARCELA CRUZ		X							X		X			10-2	"	20	X			15
COPJ	COLLANTES PORRAS MA. DE JESUS		X				X					X			10-2	"	20	X			15
LASLA90819	LARA SANDOZ JOSE LUIS		X				X					X			10-2	"	20	X			15
GOUS460909	GOMEZ JIMENEZ SOFIA		X					X				X			10-2	"	20	X			15
Suma			4	5			4	2	1	1		9									

* TIPO DE CAPACITACION:

- A) INDUCCION AL PUESTO
B) CAPACITACION PARA EL PUESTO
C) CAPACITACION EN EL PUESTO

DNC.2

OFICINA
MAYOR

SUBSECRETARIA DE COORDINACION EDUCATIVA
DIRECCION DE PERSONAL
DEPARTAMENTO DE CAPACITACION Y DESARROLLO
REPORTE GENERAL DE DETECCION
DE NECESIDADES DE CAPACITACION

FECHA DE ELABORACION			NO. 20	DE
DIA	MES	AÑO		
19	10	92	13	14

NOMBRE Y CLAVE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA (03) DIRECCION GENERAL DE EVALUACION Y DE INCORPORACION Y REAFIJACION		IR-211
NOMBRE DEL CENTRO O EVENTO DE CAPACITACION (04) COMPUTACION		CLAVE (05)

101

ELABORADO EN LA OFICINA DE CAPACITACION

LIC. PATRICIA BOTELLO A.

NFC	NOMBRE DEL TRABAJADOR	101					102					103			107												
		TIPO DE PUESTO					ESCALARIDAD					TIPO DE CAPACITACION				DURACION											
		S	P	E	A	IV	P	S	E	D	L	N	A	B		C	SESIONES	HORA-RIO	TOTAL HORAS	LUGAR O SEDA							
ROL1510624	RODRIGUEZ JIMENEZ JUAN				X					X					X	10-2	8-10	20	X								
RECP540203	REYES GONZALEZ JOSE PAOLO				X					X					X	10-2	9-11	20	X								
MOSL500925	MONTUY SALVATIERRA JOSE LUIS				X					X					X	10-2	9-11	20	X								
MEGL720521	MENDOZA GLORIA	X								X					X	10-2	9-11	20	X								
JIRM500521	JIMENEZ RIVERA MIGUEL ANGEL				X					X					X	10-2	8-10	20	X								
LOGOS20204	LOPEZ GOMEZ GUADALUPE				X					X					X	10-2	9-11	20	X								
EASE501013	ESLAVA SANCHEZ EDUARDO RENE CA				X					X					X	10-2	8-10	20	X								
CARR540920	CARDENA RAMOS RAFAEL				X					X					X	10-2	9-11	20	X								
AARE430319	ALANIS ROMERO EDUARDO				X					X					X	10-2	8-10	20	X								
ALUY590921	AGUILAR VIVEROS YOLANDA				X					X					X	10-2	8-10	20	X								
RUAMH50421	RUJIZ AZUARA MARCO ANTONIO				X					X	X				X	10-2	8-10	20	X								
SUMA		1	2	8						7	1	4	1	5													

* TIPO DE CAPACITACION:

- A) INDUCCION AL PUESTO
B) CAPACITACION PARA EL PUESTO
C) CAPACITACION EN EL PUESTO

DNC.2

BIBLIOGRAFIA

Arias Galicia, Fernando.

Administración de recursos humanos.

2a. ed. México, Ed. Trillas, 1976.

Armienta Calderón, Gonzalo.

Los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades.

Compilador: José Fco. Ruiz Massieu.

México, Ed. INAP, 1984.

Acosta, Jaime.

"Burocracia: el cáncer que Salinas no logra extirpar". Contenido, México, Ed.

Contenido S.A. de C.V., 1992.

Bailón Lara, Evelio.

Importancia de la capacitación de los recursos humanos en la administración pública.

Tesis de Licenciatura. UNAM, México, 1982.

Brunet, Luc.

El clima de trabajo en las organizaciones.

México, Ed. Trillas, 1992.

Castelazo, José R.

Técnicas y especialidades en administración de personal público.

México, Ed. INAP, 1985.

Calis Mendez, Jaime.

El servicio civil de carrera: modernización administrativa exigencia de la crisis.

Tesis de Licenciatura. UNAM, México, 1988.

Chruden/Sherman.

Administración de personal.

Ed. CECSA, México, 1985.

Crozler, Michel.

Estado modesto. Estado moderno: estrategia para el cambio.

1a. ed. México, Ed. FCE., 1989.

Dirección General de Personal y Dirección General de Organización y Métodos.
Manual de normas de personal.
México, Ed. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios de la SEP, 1982.

Dirección General de Recursos Humanos de la Coordinación General de Estudios
Administrativos de la Presidencia de la República.
Motivación.
1a. ed. Coordinador: Sergio Flores de Gortari. México, 1978.

Duhalt Krauss, Miguel F.
Administración de personal en el sector público: un enfoque sistémico.
México, Ed. Instituto de Administración Pública, 1972.

Duhalt Krauss, Miguel F.
Aspectos de la administración pública y el desarrollo en México. "Humanización y
deshumanización de la administración". México, Ed. Asociación Nacional de
Administradores Públicos. A.C., 1970.

Eco, Umberto.
Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y
escritura. Trad. Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez. Barcelona, España, Ed.
Gedisa, S.A., 1992.

Fernández Arena, José Antonio.
Introducción a la administración.
1a ed., México, Ed. UNAM., 1970.

Galván Escobedo, José.
Tratado de administración general.
8a. rev. México, Ed. INAP., 1980.

García Sánchez, José.
La productividad, eje de nuestro proyecto histórico.
México, Ed. INAP. Serie Praxis Núm. 43, 1982.

García Valencia, Antonio.
Las relaciones humanas en la administración pública mexicana.
4a.ed. México, Ed. Porrúa, 1978.

Gazier, Francois.
La fonction publique dans le monde.
Paris, Ed. Cujas, 1972.

Guerrero Orozco, Omar.
El Estado en la era de la modernización.
México, Ed. Plaza y Valdes Editores, 1992.

Gómez Reyes, Jacinto.
Cualidades del servidor público en la política moderna.
México, [s/Ed.], 1980.

Hampton, David R. et al.
Manual de desarrollo de recursos humanos.
Trad. Susana Esqueda de la Cruz. México, Ed. Trillas, 1982.

Homs Quiroga, Ricardo.
La comunicación en la empresa.
México, Ed. Grupo Editorial Iberoamérica, 1990.

Instituto Nacional de Administración Pública.
Proyecto para la instauración del servicio civil de carrera en México. apartado B.
Antecedentes del servicio civil en México.
México, Ed. INAP.

Jiral, José.
Cultura de Efectividad: un enfoque de cambio cultural.
México, Ed. Instituto de Efectividad XABRE, 1991.

Koontz, Harold et al.
Elementos de administración.
México, Ed. Mc Graw Hill, 1993.

Laberge, E.P.
Administración de personal.
Costa Rica, Ed. Escuela de Administración Pública América Central, 1960.

Lilienfeld, Robert.
Teoría de sistemas.
reimp. 1991. México, Ed. Trillas, 1984.

Maliachi y Velasco, Eduardo.
Circular No. 24-1 Lineamientos generales sobre algunos aspectos de
administración de personal que repercuten en el pago.
México, 18 de marzo de 1981.

Mondragón Domínguez, María Estela.
Problemática del desarrollo del personal en el sector público.
Tesis de Licenciatura. UNAM., México, 1981.

Muñoz Amato, Pedro.
Introducción a la administración pública.
Tomo II. 4a. Reimpresión. México, Ed. FCE, 1986.

Pichardo Pagaza, Ignacio.
Introducción a la administración pública.
2a. reimpresión. México, Ed. INAP-CONACYT, 1988.

Pigors, Paul John William y Myers, Charles A.
Administración de personal: un punto de vista y un método.
Traduc. Alfonso Vasseur Walls. 4a. ed. México, Ed. CECSA, 1985

Reyes Ponce, Agustín.
Administración de personal.
Vol. II México, Ed. LIMUSA, 1970.

Rosenzweig, James E., Kast, Fremont E.
Administración en las organizaciones: enfoque de sistemas y de contingencias.
4a. ed. México. Ed. Mac Graw Hill/Interamericana de México, [s.f.].

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Tamaño y composición de la administración pública mexicana.
México, Ed. INAP, 1988.

Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Personal y Relaciones Laborales.
Sistema integral de capacitación.
(Documento de trabajo). México, 1992.

Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Personal y Relaciones Laborales.
Guía para la detección de necesidades de capacitación para el personal de apoyo y asistencia a la educación del nivel operativo.
(Documento de trabajo) México, 1992.

Secretaría de Educación Pública.
Manual de organización de la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación.
México, 1986.

Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Personal y Dirección General de Organización y Métodos.
Manual de normas de personal.
México, Ed. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios de la SEP, 1982.

Secretaría de Educación Pública.
Normas fundamentales.
México, Ed. Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas de la SEP, 1980.

Secretaría de la Presidencia.
Bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.
México, Ed. Organización Editorial Novaro, 1972.

Secretaría de la Presidencia.
Glosario de términos administrativos.
México, Ed. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1982.

Secretaría de la Presidencia.
Guías técnicas del sistema de administración y desarrollo de personal. México, Ed. Dirección General de Estudios Administrativos, [s.f.].

Secretaría de la Presidencia.
Informe sobre la administración pública mexicana de la Comisión de Administración Pública en 1967.
México, Ed. Comisión General de Estudios Administrativos, 1974.

Terry, George Robert.
Principios de la administración.
México, Ed. Continental, 1971.

Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge.
Legislación federal del trabajo burocrático. Comentarios y jurisprudencia.
México, Ed. Porrúa, S. A., 1993.

Velázquez Vera, Antonio.
La motivación de los servidores públicos en la modernización administrativa en México.
Tesis de Licenciatura. UNAM, México, 1985.

Werther B., William Jr y. Keith Davis.
Administración de personal y recursos humanos.
2a. ed. México, Ed. Mc Graw Hill, 1988.

Yañez Campero, Salvador H. y Valentín Y. C.
Las remuneraciones a los servidores públicos en México.
Cuadernos de Administración Pública Núm. 2.
México, Ed. FCPyS, 1986.

"Artículo 123" Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión.
Coordinador de edición Javier Moreno Padilla.
9a. ed. México, Ed. Trillas, 1992.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
México, Ed. BANCOMEXT, 1989. Vol. 39.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
Diario Oficial 17 de marzo de 1989.

Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP.
Diario Oficial, 29 de enero de 1946.

Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública.
Diario oficial, 14 de diciembre de 1973.

Secretaría de Educación Pública, Oficialía Mayor.
Oficio OM/90.
Octubre, 1990.