



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**"LA IMPORTANCIA DEL CAMBIO EN
LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN LA BUSQUEDA DE UNA
ADMINISTRACION CON CALIDAD"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

Minerva Alejandra García Tovar

ASESOR: Dr. Ramiro Carrillo Landeros

MÉXICO, D.F. 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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..... | 1 |
| CAPITULO1: MARCO TEORICO..... | 10 |
| 1.1. Estado..... | 10 |
| 1.1.1. Concepto de Estado. | 10 |
| 1.1.2.. Estado Antiguo. | 12 |
| 1.1.3. Estado Moderno..... | 14 |
| 1.1.3. Estado Contemporáneo..... | 17 |
| 1.2. Gobierno..... | 18 |
| 1.2.1. Concepto de Gobierno..... | 18 |
| 1.2.2. Tipologías de Gobierno..... | 19 |
| 1.3. Administración Pública..... | 20 |
| 1.3.1. Concepto de Administración Pública..... | 20 |
| 1.4. Estado Mexicano..... | 24 |
| 1.4.1. Composición..... | 24 |
| 1.5.Gobierno Mexicano..... | 27 |
| 1.6. Administración Pública Mexicana..... | 30 |
| 1.6.1. Composición..... | 30 |
| 1.6.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..... | 31 |
| 1.7.Cultura Organizacional..... | 33 |
| 1.7.1. Concepto..... | 33 |
| 1.7.2. Mecanismos de Implementación..... | 36 |
| CAPÍTULO 2. DIAGNOSTICO..... | 39 |
| 2.1. Situación actual de la administración pública en cuanto al desempeño | 39 |
| del personal público. | |
| 2.1.2.Falta de seriedad en la planeación, implementación y evaluación de | 42 |
| planes y programas gubernamentales. | |
| 2.1.3.Falta de tecnología apta para la ejecución de los planes y | 45 |
| programas gubernamentales. | |
| 2.1.4.Sobrerregulación en los procedimientos administrativos..... | 47 |
| 2.1.5.Procesos de trabajo ineficientes..... | 48 |

| | |
|--|-----|
| 2.1.6. Imagen del burócrata poco preparado y malhumorado ante la sociedad,..... | 49 |
| con una valoración mínima hacia su trabajo. | |
| 2.1.7. Carencia de una conciencia social dada la magnitud de su función..... | 51 |
| 2.1.8. Resistencia exacerbada al cambio..... | 52 |
| 2.1.9. Carencia de sistemas de capacitación adecuados que fomenten el..... | 55 |
| sentimiento de mejora en los servidores públicos permitiéndoles ser más productivos y participar activamente. | |
| 2.1.10. Ausencia de un ambiente de confianza dentro de las organizaciones..... | 58 |
| que establezca e impulse las acciones diarias del personal. | |
| 2.1.11. Corrupción del papel del sindicato en el desempeño del..... | 59 |
| personal sindicalizado. | |
| 2.1.12. Prácticas de corrupción y clientelismo en el quehacer cotidiano. | 61 |
| 2.2. Administración pública y cultura organizacional..... | 62 |
| CAPÍTULO 3. PRONOSTICO..... | 66 |
| 3.1. El papel de la administración pública ante los retos del Siglo XXI..... | 66 |
| 3.2. Panorama Político ante la déficit de eficacia y eficiencia de la | 85 |
| Administración Pública. | |
| 3.3. Desempeño de los servidores públicos ante la carencia de una cultura..... | 93 |
| organizacional que cohesione las acciones diarias. | |
| CAPÍTULO 4. HERRAMIENTAS PREVIAS AL CAMBIO DE LA CULTURA..... | 104 |
| ORGANIZACIONAL: DESARROLLO ORGANIZACIONAL Y COMBATE A LA RESISTENCIA AL CAMBIO. | |
| 4.1. Desarrollo Organizacional: una alternativa de supervivencia a la crisis..... | 104 |
| de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio público. | |
| 4.1.1. Definición de Desarrollo Organizacional..... | 106 |
| 4.1.2. Valores del Desarrollo Organizacional..... | 108 |
| 4.1.3. Objetivos del Desarrollo Organizacional..... | 109 |
| 4.1.4. Etapas del proceso del Desarrollo Organizacional..... | 110 |
| 4.1.5. Técnicas de intervención del Desarrollo Organizacional..... | 112 |
| 4.1.6. Diez aspectos positivos de la implementación del Desarrollo..... | 116 |
| Organizacional. | |

| | |
|---|-----|
| 4.2. Combate a la resistencia al cambio..... | 118 |
| 4.2.1. A qué suena en realidad el sonido de la resistencia al cambio..... | 122 |
| CAPITULO 5: MODELO PROPOSITIVO..... | 131 |
| 5.1. Propuesta: elementos significativos que se deberían reforzar dentro..... | 131 |
| de la cultura organizacional de la administración pública. | |
| 5.1.1.Valores | 131 |
| 5.1. 2. “Programas de Integridad” una propuesta de la SECODAM..... | 143 |
| 5.1.2.1 ¿Qué es un Programa de Integridad?..... | 143 |
| 5.1.2.2. Etapas de ejecución de un Programa de Integridad..... | 148 |
| 5.1.2. Fomento del trabajo en equipo..... | 155 |
| 5.1.3. Servicio Civil de Carrera..... | 158 |
| 5.1.4. Centro Integral de Servicio una propuesta de la Secretaría..... | 169 |
| de la Función Pública. | |
| 5.2. Marco Legislativo..... | 183 |
| 5.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006..... | 183 |
| 5.2.2.Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la | 186 |
| Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTDA) 2001-2006. | |
| 5.2.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información..... | 187 |
| Pública Gubernamental. | |
| 5.2.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los..... | 190 |
| Servidores Públicos. | |
| 5.2.5. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración..... | 195 |
| Pública Federal. | |
| CONCLUSIONES..... | 198 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 204 |
| HEMEROGRAFÍA..... | 207 |
| PAGINAS WEB..... | 209 |

INTRODUCCIÓN

En la actualidad la sociedad vive una situación cada vez más grave con pobreza extrema, desempleo, inseguridad pública, analfabetismo, escasa ayuda en caso de desastres naturales, situaciones cotidianas que suceden de manera recurrente, lo cual da como resultado un déficit de eficiencia y eficacia administrativa hacia aquel ente abstracto en el cual se confía y sobre todo se cede parte de nuestra libertad: el Estado; para así asegurar la sobrevivencia en un mundo donde sólo lo podrá hacer el más apto.

Constitucionalmente el Estado, Gobierno y la Administración Pública de México en los tres ámbitos de acción, tienen la obligación de coordinar, regular y organizar el interés público, para asegurar a la equidad en el crecimiento y desarrollo económico de la población (artículos 25 y 26), por ello el desempeño que tenga esta última en el cumplimiento de sus funciones es vital para el bienestar de la sociedad. La concepción de la sociedad en cuanto al papel que desempeña la administración pública, es discordante con lo estipulado en las leyes en cuanto a la obligación de cumplir con lo requerido en las garantías individuales, así como con lo expuesto en los Informes de Gobierno, Plan Nacional de Desarrollo o simples comerciales en los medios de comunicación, lo cual pone de relieve la dicotomía entre “el ser y el deber ser”.

Gracias a los fenómenos de la burocratización, corrupción y clientelismo, la sociedad ya no cree en los beneficios prometidos por el Gobierno y la Administración Pública, optando por bienes y servicios ofrecidos por el sector privado, debido a que en este sector los procedimientos administrativos y el desempeño del personal tiene como mira la mejora continua y sobre todo lo esencial es la satisfacción del cliente/usuario, conllevando una serie de características positivas que incrementan la calidad del bien o servicio; empero, cabe mencionar que lamentablemente algunas de estas empresas abusan al elevar las tarifas a un nivel que indirectamente extorsiona al usuario.

Ante tales circunstancias, se pone de relieve, cada vez con mayor énfasis el accionar conformista de la mayoría de los servidores públicos, en ocasiones bajo el resguardo del corporativismo tan viciado que existe en nuestro país, así como la carencia de una conciencia social, dada la magnitud de su función. Lo cual es sumamente pernicioso para la sociedad.

Es urgente mejorar el desempeño de los servidores públicos que se encuentran en contacto directo con la sociedad; cansada de promesas e imágenes falsas, en cuanto a la pronta solución de sus demandas; la sociedad actual tiene la imagen del burócrata poco preparado, malhumorado e incluso pone en duda su papel dentro de la organización, cuestionando de manera recurrente, sus sueldos y prestaciones, asumiendo el hecho de que no son merecedores de aquellos. Cabe mencionar, que no se descarta el reconocimiento del esfuerzo a lo largo de la historia de los gobiernos por mejorar el servicio público; sin embargo, es importante que se haga con más seriedad y con una visión más enfocada al 'servidor público' y no sólo a los procedimientos que éste tiene que implementar.

Es alarmante el desprestigio fuertemente cimentado que posee la administración pública, con altos costos operacionales así como la disminución en el pago de impuestos, materia prima y motor principal de su actuación; en virtud de lo cual es muy importante que los estudiosos en la materia hagan una profunda reflexión para llevar a cabo una verdadera reforma administrativa, en la cual se encuentre como uno de los puntos principales cambiar la cultura organizacional de la burocracia mexicana hacia nuevos horizontes.

Implementar un cambio en la cultura organizacional es una tarea titánica y requiere un gran esfuerzo por parte del total de la organización, es una medida factible para dar un giro al accionar de la administración pública en cuanto al cumplimiento de metas y objetivos, pues implica el cambio de actitudes en torno a la responsabilidad de cada servidor público al momento de llevar a cabo su trabajo diario, para lo cual se deberá implementar una serie de elementos que busquen

cambiar y mejorar el desempeño, cuyo principal objetivo sea concientizar a los servidores públicos de la magnitud de su labor, de tal forma que el total de ellos estén identificados con los nuevos elementos de la cultura y asuman una actitud que resalte la ética y moral públicas.

La importancia de implementar mecanismos de tal naturaleza radica en la aceptación de un compromiso serio. El total de los integrantes de la estructura jerárquica se comprometerá con su función bajo la idea de que su labor es vital en el éxito del cumplimiento de los objetivos y metas planeados. La misión de una renovación de la cultura organizacional es hacer que la dependencia que hace uso de ella sea exitosa y para lograrlo requiere de la adopción de compromisos comunes, que tendrán como objetivo primordial hacer las cosas bien desde un principio, es decir, desde el nivel más alto hasta el último, de lo contrario no se estaría atacando de raíz el problema principal. Es importante no homogeneizar al personal de las instituciones públicas, puesto que cada uno es único y aportará algo positivo en la medida de sus posibilidades para el éxito de la labor diaria y complementarse en grupos de trabajo sería una respuesta positiva.

La presente investigación duro aproximadamente seis meses, con el objeto de estudiar la relación del cambio en la cultura organizacional con la mejora directa en la prestación del bien o servicio de las dependencia y entidades de la administración pública. En este sentido, se utilizo una metodología de investigación de campo, con la visita continua a diferentes bibliotecas (a título de ejemplo, la Biblioteca Central de C.U., la Biblioteca Nacional situada en C.U., la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, etc.) con la finalidad de encontrar fuentes bibliográficas acertadas para la investigación.

Dentro de la investigación se presentaron diversos problemas, entre los cuales el más significativo fue que el término de "cultura organizacional" ha sido a lo largo de los años, un objeto de estudio más especializado en el sector privado, por lo cual gran parte de la bibliografía consultada contenía términos y aplicaciones

enfocado a éste. De este modo, se tuvo que leer minuciosamente el material y hacer una interpretación lo más acertada para la administración pública; debido a que es esta por su naturaleza política es sumamente compleja en comparación con la administración privada. Cabe mencionar, que debido a lo anterior en algunas citas textuales y diagramas se podrá percibir una inclinación hacia el sector privado.

Ante la exposición del problema a tratar, en la presente investigación cuyo título es **“La importancia del cambio en la Cultura Organizacional en la búsqueda de una administración con calidad”**, se pretende ofrecer una posible alternativa de solución. En este sentido, se plantearon 3 hipótesis:

1) Dentro de la Cultura Organizacional de la burocracia mexicana existen elementos negativos que afectan el accionar de la Administración Pública, tales como: el individualismo, la apatía, carencia de una conciencia social y resistencia al cambio, entre otros aspectos; por ello si no se toman medidas correctivas que busquen fomentar el cambio de la Cultura Organizacional para que el servidor público se sensibilice y modifique sus actitudes, la Administración Pública no podrá responder a los retos y demandas que la sociedad mexicana le plantea y México estará condenado a continuar con una administración ajena a las necesidades más apremiantes.

2) En la búsqueda por mejorar el desempeño de la Administración Pública se ha dado prioridad y una atención especial a los aspectos técnicos y administrativos y, a su vez se le ha dado poca importancia al elemento humano; de no realizar cambios importantes en esta orientación y brindar mayor atención al desarrollo de los servidores públicos, implementando mecanismos que fomenten la unidad en la Cultura Organizacional, tales como: Códigos de Conducta y cambio positivo de valores, Programa de Integridad, Fomento del Trabajo en equipo y Centro Integral de Servicio, además de la instrumentación real del Servicio Profesional de

Carrera, no habrá cambios efectivos que nos permitan contar con la Administración Pública que México necesita.

3) El Poder Ejecutivo en los últimos sexenios ha adoptado algunas medidas orientadas a mejorar la capacidad y actitud de los servidores públicos de la Administración Pública Federal; sin embargo, éstas se pueden considerar incipientes e insuficientes, por lo que de no tener continuidad y fortalecerse dichos esfuerzos, lo realizado hasta ahora se diluirá. Lo anterior implica un compromiso obligado de los próximos gobiernos para asegurar que México cuente con la Administración Pública que necesita.

Dada la importancia de la investigación el seguimiento de una metodología precisa y adecuada es inexcusable. En virtud de ello, la investigación se desarrolla de la siguiente manera: introducción, marco teórico, diagnóstico, pronóstico, modelo propositivo y conclusiones.

En el primer capítulo “**Marco Teórico**” se encuentran contenidos de forma muy general los puntos de Estado, Gobierno y Administración Pública, citando en cada caso a diferentes autores. En el caso mexicano se describen los elementos constitutivos del Estado, Gobierno y Administración Pública Mexicanos; citando la legislación correspondiente que sustenta la descripción. Por último, dentro del primer capítulo se encuentra la Cultura Organizacional, dando un bosquejo general de lo que se debe de entender por ésta, y que implica dentro de la organización independientemente del ámbito al que pertenezcan.

En el segundo capítulo “**Diagnostico**”, contiene el panorama de la situación actual de la administración pública en cuanto al desempeño del personal público, con sus principales fallas, las cuales evidencian la problemática que se vive cotidianamente, en las dependencias gubernamentales. Éstas fallas, para su mejor comprensión están divididas en dos apartados con sus respectivos subapartados: 1)En relación con los procedimientos administrativos: falta de

seriedad en la planeación, implementación y evaluación de planes y programas gubernamentales; deficiente tecnología para la ejecución de los planes y programas gubernamentales; sobrerregulación en los procedimientos administrativos; y, procesos de trabajo ineficientes. 2) En relación con el personal: imagen del burócrata poco preparado y malhumorado ante la sociedad, con una valoración mínima hacia su trabajo; carencia de una conciencia social dada la magnitud de su función; resistencia exacerbada al cambio; carencia de sistemas de capacitación adecuados que fomenten el sentimiento de mejora en los servidores públicos permitiéndoles ser más productivos y participar más activamente; ausencia de un ambiente de confianza dentro de las organizaciones que establezca e impulse las acciones diarias del personal; corrupción del papel del sindicato en el desempeño de sus agremiados; y, prácticas de corrupción y clientelismo en el quehacer cotidiano.

Por otro lado, dentro del Capítulo de Diagnóstico, se encuentra un apartado de Administración Pública y Cultura Organizacional, en donde se expone la serie de características más representativas de la actual cultura de la burocracia mexicana al interior de las dependencias, entre las cuales se encuentran: la falta de valores, la supremacía del interés de unos cuantos, el individualismo, etc. Características que en forma paulatina van deteriorando la calidad con la cual se prestan los servicios a la sociedad.

Es evidente que ya en pleno siglo XXI, las organizaciones ya sean públicas o privadas han sufrido cambios importantes en la forma en cómo se estaban desarrollando para prestar el bien o servicio, cambio que han rediseñado sus políticas interiores en cuanto al personal, estructuras y procedimientos administrativos y su actitud ante el usuario/cliente. Por ello, respondiendo al cambio y la innovación organizacional, el papel de la Administración Pública se ha rediseñado con el fin de responder a las nuevas demandas administrativas y ciudadanas. De esta manera, en el tercer capítulo “**Pronóstico**”, se encuentra lo siguiente: el papel de la administración pública ante los retos del Siglo XXI, en

donde la necesidad de eficiencia, eficacia y legitimidad con un funcionario estratega que sepa conducir las hacia el mejor desempeño en la prestación de los servicios es importante; por otro lado, dentro de la “organización del futuro” existen una serie de condiciones que se tienen que cumplir para poder hacer frente a los retos del mundo actual.

En cuanto a la organización, las condiciones necesarias son: gran flexibilidad, compromiso con el individuo, excelencia en el uso de equipos, fuertes capacidades centrales, afición por la diversidad. Y, en relación al personal, las condiciones son: crear dentro de la organización una actitud mental compartida, estrategias para saber ganarse realmente a los integrantes de la organización, despojarse de las fronteras que dividen al personal y unificarlo en pro de la adecuada integración para el mejor desempeño ante el cliente/usuario, crear capacidad de cambio, y, dominar el aprendizaje veloz.

Dentro del pronóstico, de igual forma se encuentra el panorama político ante la déficit de eficacia y eficiencia de la administración pública, en donde el incremento de la incredulidad de la sociedad reflejada en el abstencionismo tan elevado y la pérdida de legitimidad de los actores políticos es incuestionable. En la parte final del pronóstico, se localiza el desempeño de los servidores públicos ante la carencia de una cultura organizacional que cohesione las acciones diarias. Ninguna organización podrá concretizar con éxito sus planes si se encuentra disgregada, sí sus partes componentes en cuanto al personal (Funcionarios Públicos de Mando y Servidores Públicos) encuentran un continuo choque entre sus intereses, actuando cada uno por su lado y viendo la manera en cómo satisfacer sus necesidades.

Por otro lado, el ambiente general que rodea a una organización (ya sea pública o privada) es dinámico y debe aprender a adaptarse a los cambios que puedan surgir, ya sean transformaciones científicas, tecnológicas, económicas, sociales, políticas, etc., nacionales e internacionales; desencadenando una serie de

necesidades de cambiar tanto en el interior como en el exterior, para continuar a la par con la competencia y así prestar el bien o servicio con un alto nivel de eficiencia, eficacia y calidad. Para ello, la organización deberá buscar las tecnologías necesarias que ayuden al lograr el éxito en el cumplimiento de los objetivos, y no sólo limitarse a implementar los cambios sin un análisis previo y con el auxilio de herramientas que facilitaran las estrategias de cambio. En la presente investigación, ya en la parte de propuesta de solución al problema que se plantea en el diagnóstico, dentro del cuarto capítulo **“Herramientas previas al cambio de la Cultura Organizacional: Desarrollo Organizacional y combate a la Resistencia al Cambio”**, se exponen a fondo las ventajas de implementar herramientas como éstas, explicando en cada caso en que consisten y en que forma beneficiarían a la organización que utilice.

Ya con los elementos que nos permite obtener la implementación de las herramientas previas, se puede continuar hacia el quinto capítulo **“Modelo Propositivo”**, que contiene en la solución que se sugiere al problema esbozado. Solución que se expone de la siguiente manera: reforzamiento de valores dentro de la organización para asegurar que las prácticas corruptas ya no se presenten más y, por otro lado el tener valores compartidos dentro del grupo de trabajo de la organización, ayuda a la identificación y sobre todo aceptación de metas compartidas que facilitan la implementación de cambios en pro de la mejora. Siguiendo con esta línea de ideas se encuentra el apartado del “Programa de Integridad de la SECODAM¹”, cuyo objetivo principal es la promoción de valores dentro de las dependencias.

Asimismo dentro del modelo propositivo se sugiere el fomento de trabajo en equipo, como una medida de combate al individualismo imperante y facilitar la integración del total del personal, para promover la equidad. Evitando en lo posible

¹ Cabe mencionar que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cambió su nombre por el de Secretaría de la Función Pública en el año 2003, empero, las fuentes bibliográficas consultadas y citadas fueron creadas anteriores a la fecha de cambió de nombre. Por ello, en la presente investigación se continuará refiriéndose a la citada Secretaría como SECODAM.

que se releguen los intereses de algunos, por su poca participación. De la misma forma, se encuentra el apartado del Servicio Civil de Carrera, que es un mecanismo para la administración del personal del gobierno, que garantiza el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servidor público a través del mérito, y la igualdad de oportunidades, en un marco de transparencia y legalidad. Exigencia primordial de la sociedad hacia sus servidores públicos. Cerrándose así la propuesta de solución.

Por último, se encuentra el apartado de marco legislativo con las principales leyes en materia: Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTDA) 2001-2006, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Para poder tomar la referencia precisa, que legitime la propuesta, debido a que estas leyes fueron creadas con base en las exigencias más apremiantes de la sociedad.

En el último capítulo “**Conclusiones**” se expone de forma clara y precisa el grado de confirmación de las hipótesis planteadas al principio de la investigación.

Finalmente, a manera de aclaración la gran parte de la bibliografía consultada pertenece al sector privado, por este motivo en algunas citas textuales la terminología pertenecerá a él; no obstante, se procuró la adecuación (con sus reservas, debido a la complejidad del sector público) de las propuestas de cambio a la cultura organizacional de la administración pública.

CAPITULO 1: MARCO TEORICO

I.I. ESTADO.

I.I.I. CONCEPTO DE ESTADO.

Para el presente trabajo como Estado se comprende la organización política suprema de una sociedad, ente político constituido en un territorio definido, donde son creados nexos sociales, económicos y culturales entre la población, bajo un ordenamiento jurídico soberano y con un gobierno que hace posible la convivencia común; sus elementos constitutivos son:

- 1.Población: integrada por los individuos, que se asocian política y jurídicamente y forman sus asentamientos en un espacio físico definido.
- 2.Territorio: espacio físico donde se desarrollan las relaciones e interacciones humanas de las esferas política, económica, social y militar.
- 3.Gobierno: toda asociación de intereses necesita de una dirección que conduzca al grupo a la realización de sus objetivos.
- 4.Orden Legal: es la serie de normas y reglas de aceptación común que controlan el accionar de la sociedad.
- 5.Soberanía: es el ejercicio del poder público hacia el interior y exterior del Estado, reafirmando la independencia frente al mundo exterior.

Características:

- Ejercicio de la dominación por medio de un cuadro burocrático.
- Presencia de un cuerpo legal general que sustenta la legitimidad en la igualdad jurídica.
- Presencia de un poder ejecutivo que da coherencia a la organización política.

- Conjunto de valores e instituciones que proporcionan cohesión en el tejido social.

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la ley de aceptación común¹ le otorga. Dicho otorgamiento responde a la naturaleza por la cual fue creado, consistiendo en un orden jurídico común que guiará a la sociedad hacia el bien común. Las atribuciones respecto a la sociedad en general, según Gabino Fraga, se pueden agrupar en la siguientes categorías:

1. De mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
2. Para regular las actividades económicas de los particulares.
3. Para crear servicios públicos.
4. Para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Las atribuciones del Estado respecto de los particulares se agrupan en las siguientes categorías: para reglamentar la actividad privada; las que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad; y, para sustituir total o parcialmente la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

Las atribuciones son lo que el Estado puede y lo que no puede hacer; y en la práctica las funciones están encargadas de materializar las atribuciones; son tres: 1) Administrativa; 2) Legislativa y 3) Jurisdiccional.

¹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1998. pp. 13 – 37.

I.I.2. ESTADO ANTIGUO.

Las organizaciones políticas de la antigüedad encontraron su legitimación por medio de la esclavitud y posteriormente del contrato de vasallaje, cuyo factor común fue la explotación de las clases privilegiadas sobre los sin riqueza y sin tierras. Estas organizaciones políticas eran de y para las clases ricas, por ello eran las únicas que podían participar activamente en la toma de decisiones. Las cuales son:

1. *POLIS*: Denominada la “Ciudad – Estado”, organización política que encontró justificación en la esclavitud; bajo la creencia de que existían hombres tan parecidos a las bestias que por naturaleza son esclavos y necesitaban ser dominados por los hombres libres y educados, los cuales eran los únicos capaces de comprender lo que era bueno de lo malo y así establecer leyes justas, todo ello para acceder al bien común o el “vivir bien” como ellos lo llamaban. Consecuencia de ello, el pensamiento político griego era de y para los amos, cuya tesis principal era que la “Polis es cierta multitud de ciudadanos”, siendo el ciudadano, un hombre libre, poseedor de tierras y riquezas con una educación privilegiada.

Para los griegos la Polis era un ente creado y sustentado en la dominación de aquellos que no poseían las bondades otorgadas por las riquezas, las concepciones de libertad e igualdad manejadas en ese tiempo era limitadas e inclinadas hacia la clase alta. El término Estado como tal no existía, el homólogo fue la Ciudad, la cual era una comunidad de familias y aldeas con una vida perfecta y autosuficiencia cuyo fin común era el ideal de “vivir bien”; por ello dentro del pensamiento político griego la cuestión de que es el Estado y sus diferentes formas no fue lo primordial, enfocándose más hacia el problema de las formas de gobierno, cuyo expositor principal fue Aristóteles con su obra la Política, señalando que la diferencia en los sistemas de gobierno radica en el número de personas que ejercen el poder, clasificándolas a su vez en tres formas justas: la monarquía (una persona), la aristocracia (unas cuantas personas) y la timocracia (todo el

pueblo); y tres formas injustas: tiranía (una persona), la oligarquía (unas cuantas personas) y la democracia (todo el pueblo).

La Polis fue un instrumento de dominación y explotación, donde la libertad, igualdad y capacidad de detentar y ejercer el poder, pertenecían sólo a los más capaces y poderosos: los ciudadanos – hombres libres.

2. *CIVITAS*: la terminología política de la Civitas era “ la comunidad de todos los ciudadanos, la cosa común”. Esta estructura política también denominada “Res Publica”, fue la condición ordenada del ser común, de lo que compete a todos los ciudadanos; los cuales al igual que los griegos eran los hombres libres, poseedores de educación y riquezas.

En Roma la vida política descansó en la acción conjunta de todos los ciudadanos. A lo largo de la historia su forma de gobierno fue una mezcla de aristocracia, democracia y monarquía, prevaleciendo el mando del pueblo en los años de la República y el mando de uno solo en los años del Imperio, llegando finalmente a la conclusión de un Gobierno Mixto como forma justa de gobierno.

Un rasgo distintivo de los romanos fue la importancia suprema que le dieron a las leyes, argumentando que no hay verdad superior a la justicia porque ésta se encuentra fundada en la naturaleza, es por ello que las leyes son una creación común por lo tanto su aceptación es obligatoria.

3. *LA EDAD MEDIA*: dentro de los postulados del cristianismo el hombre dejó de ser un esclavo por naturaleza; sin embargo, su condición de siervo a manos del señor feudal no era sino una continuación de la explotación de la élite en el poder sobre los desposeídos por medio de los contratos de vasallaje, lo cual se reflejó en el pensamiento político medieval. El Estado (sin ser aún conocido con ese término), fue la estructura política creada, sustentada y dirigida por el Clero y la Nobleza para el dominio y explotación de los sin-tierra y sin- riqueza, con el

reconocimiento de Dios de ser los únicos capaces de administrar la justicia, cuyo fin fue únicamente servir de intermediario entre las relaciones Iglesia - Imperio.

Dentro de la sociedad medieval se vivió una doble característica² debido a que fue estamental y feudal. Los estamentos fueron capas sociales semi-cerradas que representaban fuerzas sociales con gran peso en la vida política, formados por los nobles (señores feudales con título), el clero y los descendientes de la nobleza sin título nobiliario. Por ello que la forma de gobierno en la Edad Media fue la poliarquía, ya que el poder político se encontró dividido entre los estamentos, los Reyes, el Emperador y el Papa, con un orden jurídico fijo.

Debido a las grandes riquezas que generaban las tierras y la explotación por contrato de vasallaje, hubo una gran pugna por el predominio del poder espiritual y el poder temporal, siendo el primero el que pretendió con más fuerza la titularidad de ambos poderes, dejando a un lado a la nobleza. A finales del dominio medieval en la llamada Baja Edad Media los problemas acerca de los límites y la necesidad urgente de separación del poder político de la Iglesia orillaron a los pensadores políticos idear la creación de un ente superior que procurada la verdadera justicia, dando a cada quien su límite particular.

I.I.3. ESTADO MODERNO.

Nació por un lado por las pugnas políticas de los poderes medievales Iglesia – Imperio e Iglesia–Rey de Francia³ y por otro lado del nacimiento de las comunidades nacionales de España, Francia e Inglaterra. Fue en Florencia con Nicolás Maquiavelo que se enfatizó el término Estado, concebido como el aparato que gobierna a la sociedad, ya sea la república o principado, con una supremacía del poder laico. Donde los reyes recuperaron la soberanía tanto interna como

² De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. pp. 35- 36.

³ Op. cit. p. 45.

externa, hubo una centralización de las atribuciones públicas. Conllevando una separación de las ideas políticas de la teología, con una desenajenación de la razón, con un renacimiento de la ciencia de la naturaleza, las disciplinas humanistas, la ciencia política y las doctrinas jurídicas, corriente a la que se le conoce como Renacimiento.

El Estado Moderno fue instrumento de las clases privilegiadas y por ello continuaba la explotación hacia los sin tierra y sin riqueza. El nuevo aparato de poder era una síntesis de los elementos de las organizaciones políticas anteriores: territorial (por poseer una dimensión física capaz de proveer de subsistencia a la población y de fácil defensa), nacional (por que el pueblo posee una conciencia de un pasado, destino histórico, anhelos y propósitos comunes, conllevando una identificación de cada uno como un todo), monárquico (porque el poder de mando se encontraba en uno solo, cuya obligación era unificar el poder), centralizador de todos los poderes públicos (por el reconocimiento común de la potestad exclusiva de dictar e imponer coactivamente el derecho) y soberano en la doble dimensión externa e interna (la soberanía es un poder absoluto para decidir quién y cómo gobernará, cuyo titular es el pueblo, el cual le otorga temporalmente el poder de mando al rey).⁴

Los principales pensadores políticos del Estado Moderno son:

1. Nicolás Maquiavelo: como escritor renacentista, separó el estudio de la ciencia política de la teología y la ética tradicional, analizando los problemas de la vida política observando la realidad (Método Aristotélico) cotidiana en la cual se desenvolvían las repúblicas y los principados, para poder entender y crear las bases de su organización. Resultando su obra maestra "El Príncipe", un tratado de ciencia política criticado fuertemente por su espíritu sanguinario, en donde la cuestión no es determinar qué es el Estado, sino lo que significa el arte de

⁴ Op. cit. p.49.

gobernar, con poder y sin titubeos, realzando y enalteciendo la figura del Príncipe sobre cualquier otra cosa.

2.Tomas Hobbes: Debido a las pugnas políticas en contra del absolutismo y toda la rebeldía y desorden político que conllevó, Hobbes defendió la necesidad de un gobierno unitario y fuerte. En sus escritos el señala que el hombre vive en un Estado de Naturaleza de todos contra todos, con una guerra donde sólo sobrevive el más apto, pero renunciando a su derecho sobre las cosas y sometándose a la libertad común, logrará la paz que hará que la convivencia dentro de la comunidad sea más plena. El poder político se debe depositar en una persona o asamblea con el poder de unificar voluntades, garantizar la estabilidad y paz sociales, con el nombre de “Commonwealth”. Plasmado en su obra “El Leviatán” como aquel dios mortal que bajo el mando del dios inmortal, asegura la paz y defensa común.

3.John Locke: concibe al Estado como aquella estructura política creada y dirigida por la nobleza, propietarios de la tierra y la nascente burguesía; con la idea de que los únicos que deberían participar en la vida política son los poseedores de tierras y riqueza . Es el teórico del Estado individualista y liberal burgués, argumentando que hay un derecho natural a la libertad y a la propiedad, por lo cual el tránsito del estado de Naturaleza a la sociedad civil es el acuerdo unánime de voluntades para asegurar los bienes y las propiedades de cada quien.

Dentro del Estado Moderno debe existir una separación de poderes, un poder legislativo que crea la ley autorizada en común; un poder jurisdiccional con un juez conocido e imparcial con autoridad para aplicar la ley establecida; y un poder ejecutivo que sostenga y aplique las sentencias.

I.I.4.ESTADO CONTEMPORÁNEO.

La concepción de Estado como un ente abstracto superior a la iglesia, nobleza y burguesía, con la participación del total de la sociedad en la vida política, como la conocemos actualmente, no se presentó dentro del Estado Moderno, sino hasta el Estado Contemporáneo. El Siglo de las Luces y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, señalaron la necesidad imperante de reformar los pensamientos políticos y la concepción de ciudadano; mediante gobierno de los ciudadanos para el pueblo y un derecho para garantizar la igualdad y la libertad de los hombres.⁵ La filosofía del iluminismo propuso la liberación del hombre, su independencia personal y su libertad, rompiendo con la tradición política y jurídica anterior, sus autores principales son:

1.Charles de Secondat el Barón de Montesquieu: más que plantearse la cuestión de qué es el Estado, propuso que dentro de esta estructura política debe existir una clara y justa división de poderes, conllevando una autonomía que asegurara la adecuada administración del poder, con una posición clara en contra de los absolutismos y despotismos que ponen en peligro el derecho natural del hombre a la libertad. Al respecto la división que él propone implica la separación e independencia del poder judicial frente al ejecutivo y legislativo. Es importante observar como aquí el gobierno tiene la obligación de asegurar la libertad de los hombres, y comienza ya a definirse claramente la división de funciones y atribuciones.

2.Juan Jacobo Rousseau: continuó con la idea del Estado como un ente justo, que no continuaría asegurando el bienestar de los ricos y explotando a los sin tierra y riqueza. En su Discurso sobre la desigualdad planteó el problema social de que la diferencia de la condición entre los hombres era la riqueza, lo cual hacía al Estado como un ente injusto. Por ello señaló que las leyes y la estructuración del cuerpo político denominado Estado debe ser una tarea común, es decir, que implique al

total de los habitantes sin importar la condición económica; a fin de asegurar la democracia como sinónimo de igualdad de los hombres ante la ley, lo cual sólo sería alcanzado si éstos ceden parte de sus derechos en la creación y composición de las leyes.

Posteriormente en la “belle époque” el Estado tiene que sufrir reformas forzosas gracias a los movimientos sociales que ponían en peligro el status quo de la burguesía, la cual contaba hasta ese momento con el favor de los pensadores políticos que legitimaban sus acciones injustas. El Estado como la estructura política que hoy conocemos comenzaba a gestarse.

I.2. GOBIERNO

I.2.1. CONCEPTO DE GOBIERNO

A lo largo de la historia la ciencia política señala que la función del Gobierno es asegurar el bienestar común de los miembros de los grupos sociales sobre los que ejerce control. A título de ejemplo entre los pueblos primitivos, los sistemas de control social eran rudimentarios; surgían directamente de las ideas del bien y el mal comunes a los miembros de un grupo social y se imponían a los individuos principalmente a través de la presión del grupo. Posteriormente los gobiernos asumieron formas institucionales, legitimando su existencia sobre bases legales definidas; para ser la organización política que englobaba a los individuos y las instituciones autorizadas para formular la política pública y dirigir los asuntos del Estado. Los gobiernos están autorizados a establecer y regular las interrelaciones de las personas dentro de su territorio, las relaciones de éstas con la comunidad como un todo, y las relaciones de la comunidad con otras entidades políticas.

Asimismo la palabra gobierno puede referirse a las personas que forman el órgano supremo administrativo de un país. Aquella asociación o conjunto de acciones de

⁵ Op. cit. p.90.

dirección por medio de las cuales, la autoridad a través de los órganos de mando político impone una línea de conducta a los individuos integrantes del Estado, del cual el gobierno constituye la parte organizada y materializa su acción mediante órganos que atienden la función legislativa, la ejecutiva y la judicial.

I.2.2. TIPOLOGÍAS DE GOBIERNO

De acuerdo con Norberto Bobbio⁶ las tipologías de Gobierno responden a la cuestión de la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asignó su ejercicio y han sido objeto de estudio de tres grandes pensadores políticos, Aristóteles, Maquiavelo y Montesquieu⁷:

1.Aristóteles: en su obra “La Política” libros III y IV construyó su clasificación con base en el número de gobernantes: monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos, contemplando la posibilidad de desviación de éstas formas “justas” hacia las formas “corruptas”, degenerando la monarquía en tiranía, la aristocracia en oligarquía, y la πολιτεα en democracia.

2.Maquiavelo: en su obra “El Príncipe” redujo las tipologías de Gobierno a dos, monarquía y república, ubicando en el género de las repúblicas tanto a las aristocracias como a las democracias, estableciendo su clasificación con base en la consideración de que la diferencia esencial está entre el gobierno de uno solo, (una persona física), y el gobierno de una asamblea (un cuerpo colectivo), siendo para él menos relevante la diferencia entre una asamblea de notables y una popular, porque ambas deben optar por el principio de la mayoría para poder gobernar, mientras que en la monarquía no.

⁶ Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Edit. Fondo de Cultura Económica. Breviarios. México, 1994. pp.144.

⁷ *Ibíd.* Pp.144 -157

3. Montesquieu: en su obra "El Espíritu de las Leyes" regresó la tricotomía en las formas de gobierno, pero con la variante de monarquía, república y despotismo. Definiendo al despotismo como el gobierno de uno solo sin leyes ni frenos, como forma degenerada de monarquía. Un aspecto importante en la clasificación de Montesquieu fue agregar un nuevo criterio en la clasificación de las tipologías, el cual es el criterio de los principios, con base en los cuales los gobernados obedecen a los gobernantes; el honor en las monarquías, la virtud en las repúblicas y el miedo en el despotismo.

I.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

I.3.I. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Administración Pública dada su importancia dentro del accionar del Estado es muy compleja, definirla no ha sido tarea fácil puesto que su campo de acción es multidisciplinario; a lo largo de la historia gracias al trabajo realizado por numerosos estudiosos en la materia el concepto se ha enriquecido, complementando exitosamente el proceso de estudio de la misma. Para Bonnin, la ciencia administrativa es consecuencia natural de la asociación entre los hombres, debido a que tanto en su método como en su organización como en sus medios de ejecución se componen de principios de una naturaleza tan universal e invariable como las que sostienen a la sociedad, por lo tanto su accionar no debe separarse de ellas, porque de lo contrario la Administración Pública sería un mal para la sociedad.

Definió a la Administración Pública "como una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y

hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad su acción ejecutiva directa de aplicación; pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general es su verdadera atribución. "Bonnin señaló 4 principios fundamentales de la Administración Pública:

- 1º. Que la administración nació de la asociación o comunidad.
- 2º. Que la conservación de ésta es el principio de la administración.
- 3º. Que la administración es el gobierno de la comunidad.
- 4º. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.

Aguilar Villanueva concibe a la Administración Pública como "una institución del Estado, con una doble naturaleza, la política y la administrativa", por ello su estructura, función y operación está determinada y contenida por el Estado y su Gobierno; en función de fines políticos, los cuales realiza administrativamente. Es el instrumento del Estado que hace posible alcanzar los fines estatales y ejecuta las decisiones gubernamentales. Para entender mejor su concepto señala como elementos constitutivos los siguientes:

1. Los fines del Estado explícitamente contemplados en la Constitución, que definen normativamente el ámbito de la acción e intencionalidad estatal.
2. Los fines del gobierno del Estado, explícitamente contemplados en sus planes y programas sectoriales o globales que definen decisionalmente el ámbito de la acción e intencionalidad gubernamental, evitando el rebasamiento o restricción respecto de la Constitución.
3. La disposición, distribución u organización de los actores y de las acciones para alcanzar de manera sistemática, continua y deliberada los fines estatales y

gubernamentales; disposición u organización que en primer lugar, se deriva lógicamente y axiológicamente de la Constitución, por ende es establecida normativamente por leyes, y en segundo lugar se deriva técnicamente de los planes y programas de gobierno, dado que establece su existencia y validez con base en un razonamiento que demuestra su eficiencia y eficacia (racionalidad) para los objetivos y metas de los planes y programas, por lo que su cuestionabilidad o crítica se funda en su inoperancia o fracaso.

4. La disposición, distribución u organización de los recursos, medios e instrumentos que se consideran necesarios y/o suficientes para que los actores y sus acciones alcancen de manera sistemática, continua y deliberada los fines estatales y gubernamentales.

5. Las operaciones o procedimientos de ejecución que los actores realizan de hecho en sus acciones y que incluyen el uso de recursos, medios o instrumentos.

6. Los efectos que causan conjuntamente la organización de los actores, al distribución de los recursos y medios, así como los procedimientos de ejecución, efectos que se manifiestan empíricamente en el éxito o fracaso (de acuerdo con plazos calculados) respecto del alcance de los fines estatales y gubernamentales.

Woodrow Wilson señala que “la Administración Pública es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno el 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”, relacionando a la Administración Pública con la política situándola por encima de ella, debido a que la realidad política se hace posible gracias a la Administración Pública.

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 o costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública”.

Dimock proporciona una definición más amplia, “la administración se refiere al qué y al cómo del gobierno. El qué es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El cómo son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito. Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman en síntesis los que se llama administración”.

Como común denominador en las definiciones anteriores es clara la importancia que recae en la Administración Pública, como instrumento estatal que materializa los fines del Estado, en pro de la satisfacción de las demandas de la sociedad; es vital en el desarrollo de cualquier sociedad, al respecto Uvalle Berrones señala que tiene un sentido útil, necesario y social porque:

1. Hay en ella un compromiso con lo positivo de la vida social y económica y con la salud política del Estado.
2. Hay en ella un compromiso para luchar contra los males públicos que debilitan el vigor de los ciudadanos y los gobiernos.
3. Hay en ella una postura moral para salvaguardar el interés común.

4. Hay en ella una postura para que el espíritu público de las naciones sea fuerte y punto de partida para asegurar el sentido de la comunidad política.⁸

Para el presente trabajo se entenderá por Administración Pública el conjunto de gestiones y funciones gubernamentales a través de conocimientos y técnicas que hacen posible el manejo de los recursos públicos en función de las necesidades de la sociedad.

I.4. ESTADO MEXICANO.

I.4.I. COMPOSICIÓN.

El federalismo es la forma que adoptó el Estado Mexicano, en donde hay un pacto entre los estados componentes de la federación, buscando salvaguardar su bienestar, seguridad, soberanía, democracia, etc. Con la adopción de derechos y obligaciones, tales como: autonomía, libre asociación, autogestión, interdependencia y solidaridad, para así poder convivir y coordinar del modo más eficiente los esfuerzos de cada uno en la búsqueda del bien común. El federalismo se lleva a cabo con la delegación de facultades para el mejor desarrollo, tales como:

- Explícitas: son conferidas a un órgano, nación o federación.
- Implícitas: son vía medios legislativos para ejercitar facultades expresas.
- Coincidentes: son ejercidas simultáneamente por la federación y por los estados componentes.
- Relativas: restringen la competencia de los estados federales.

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. Liberalismo, Estado y Administración Pública. En Revista mexicana de ciencias Políticas y Sociales. Edit, FCP y S. UNAM. División de Estudios de Posgrado. Num. 165. México, 1995. pp.31 – 49.

De acuerdo con Ayala Espino⁹ el federalismo surge en la Independencia, para combatir los intentos, centralistas, imperiales y monárquicos, con el propósito de unir a la nación a través del reconocimiento de las aspiraciones regionalistas de libertad y autonomía de las provincias. Fue una fórmula de unión para organizar al Estado. Con los liberales el federalismo se convirtió en bandera de partido cuando se definió como símbolo de libertad. Posteriormente los liberales lucharon constantemente por el federalismo, suscitándose una pugna intensa claramente expresada en las constituciones de nuestro país, triunfando finalmente en la Constitución de 1917 el federalismo. Sin embargo, en la práctica se continúa con el centralismo exacerbado que beneficia en grandes proporciones a las grandes urbes y perjudica en demasía a los estados alejados de los centros económicos.

La búsqueda de la eficiencia y eficacia administrativa en nuestro país ha obligado a los gobernantes hacia la descentralización, desde el gobierno de López Portillo hasta el de De la Madrid se buscó descentralizar la administración pero se limitó a la teoría (cambios constitucionales); ya con Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León, vía la Reforma del Estado se comenzó a llevar a cabo la descentralización, denominándolo Nuevo Federalismo, el cual propone:

- 1) Erradicar el centralismo presidencialista sofocador de las regiones;
- 2) Fortalecer el ejercicio de las facultades de cada gobierno local;
- 3) Nutrir de confianza (vía los resultados con alto grado de eficiencia y eficacia administrativa) a cada comunidad en sus autoridades;
- 4) Nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidades reales de decisión;
- 5) Fundamentar el desarrollo, como país, en la suma de regiones fuertes y prósperas;

⁹ Ayala Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano. Edit. Facultad de Economía, UNAM. México,

- 6) Independencia económica y política del centro;
- 7) Distribución del poder político para delimitar planes y programas con base en las necesidades reales de cada región y no lo que el centro suponga; y,
- 8) Descentralizar con límites, es decir, realizar planes y programas adecuados a sus necesidades, pero apeguándose un poco a los planes y programas federales.

Asimismo dentro de la llamada Reforma del Estado, la Modernización Administrativa surgiere el fortalecimiento del federalismo, llevando a cabo tareas similares en los tres ámbitos el federal, estatal y municipal, con lo siguiente:

- Debe haber un intento de mejorar la planificación, organización y gestión de los recursos de las administraciones públicas.
- Acercar a la ciudadanía a los asuntos públicos.
- Acercar la responsabilidad sobre el manejo de los recursos a las personas y organismos que los consumen.
- Crear y difundir una cultura que informe sobre el manejo adecuado de los recursos, sistemas de información de apoyo.
- Interorganización gubernamental, es decir, los 3 órdenes trabajarán en conjunto.
- Descentralizar recursos, funciones y responsabilidades, sin desarticular funciones y servicios.
- Pensar que el hecho de descentralizar los recursos y facultades no conlleva a desmembrar la unidad republicana.

I.5.GOBIERNO MEXICANO.

Constitucionalmente México es una república, representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, dentro de la cual hay un ejercicio tripartita del poder; como forma de gobierno el poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo (recordando que es el representante del pueblo y por lo tanto se encuentra depositados en varias personas).

Poder Legislativo: el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores.

Los diputados, son representantes de la Nación, elegidos cada tres años. Su cámara se encuentra integrada por 300 diputados electos con base en el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

Los senadores, son representantes de la Nación, elegidos cada tres años. Su cámara se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y el D.F., dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria y uno asignado según la primera minoría. Con base en la Constitución artículo 73 algunas de las facultades del Congreso General son:

- Admitir nuevos estados a la Unión Federal.
- Formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

- Arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando con las diferencias entre ellos.
- Cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.
- Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.
- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.
- Impedir que en el comercio de estado a estado existan restricciones.
- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y leyes de trabajo.
- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.
- Establecer contribuciones sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.
- Expedir las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas en la Constitución a los poderes de la Unión.

Poder Ejecutivo: se deposita en un individuo que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”; su elección será directa y durará 6 años en el

ejercicio de su cargo. Con base en el artículo 89 constitucional algunas de las facultades del Presidente son:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda.
- Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules con aprobación del Senado.
- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- Disponer de la Guardia Nacional.
- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- Conceder conforme a las leyes indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

Poder Judicial: es representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. Sus facultades se encuentran contenidas en los artículos 94 a 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se

puede observar que la función primordial del Poder Judicial es la administración de la Justicia.

México, por ser una república federal, se repite el esquema organizativo del gobierno central en los 31 estados del país: el poder ejecutivo lo ejerce el presidente (o el gobernador), el legislativo reside en el Congreso (o Cámara de diputados), y el judicial la Suprema Corte de Justicia (o Tribunales Superiores).

I.6. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

I.6.I. COMPOSICIÓN.

Con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, está integrada por:

- Secretaría de Gobernación,
- Secretaría de Relaciones Exteriores,
- Secretaría de la Defensa Nacional,
- Secretaría de Marina,
- Secretaría de Seguridad Pública,
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- Secretaría de Desarrollo Social,
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,
- Secretaría de Energía,
- Secretaría de Economía,

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
- Secretaría de la Función Pública,
- Secretaría de Educación Pública,
- Secretaría de Salud,
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
- Secretaría de la Reforma Agraria,
- Secretaría de Turismo,
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,
- Gobierno del D.F.,
- Organismos desconcentrados,
- Organismos descentralizados,
- Sociedades Nacionales de Créditos, y
- Fideicomisos públicos.

I.6.I. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

De acuerdo con Ayala Espino¹⁰ la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)¹¹, es definida como el conjunto de normas jurídicas que establecen las formas de organización y reglas de competencia de la administración pública federal centralizada y paraestatal, a través de las cuales el

¹⁰ Op. cit. pp. 52.

¹¹ Publicada el 29 de diciembre de 1976 en el Diario Oficial de la Federación. Entró en vigor el 1º de enero de 1997, dentro del marco de la reforma administrativa del Estado Mexicano, iniciada desde principios de la década de los setenta.

Estado ejerce sus atribuciones¹². Con base en esta ley se hizo la división en dos grupos a los órganos de la administración pública, con una normatividad específica. El primer grupo, corresponde a la administración pública centralizada, organizados por funciones. El segundo grupo comprende a la administración pública paraestatal. Esta última se agrupa de acuerdo con sus funciones económicas y por aquella dependencia del Ejecutivo que no corresponde al ramo de su competencia.

La administración pública centralizada está formada por el conjunto de dependencia directas del titular del Ejecutivo. Su función primordial es unificar las decisiones, nombramientos, mando, revisión y resolución de los asuntos de su competencia. En otras palabras, cada titular de los diversos organismos depende del Presidente de la República y ejerce las funciones que le otorga la ley. Sus instituciones son: Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La administración pública paraestatal comprende el conjunto de entidades de naturaleza diversa que auxilian al poder Ejecutivo de acuerdo con la normatividad vigente. Las entidades que la integran son: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, instituciones nacionales de seguros, finanzas y fideicomisos.

La importancia de la ley reside en su capacidad y cobertura de organización de la administración pública en todos sus niveles de manera que cumplan sus funciones de manera eficiente, unificada y sin contradicciones. La ley ha sufrido un conjunto importante de reformas con el fin de mejorar el accionar publiadministrativo. Para

¹² “artículo 1º: la presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal...La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada...Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal , las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales , las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y de fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.” LOAPF.

tal efecto actualmente la ley cuenta con 76 artículos 3 títulos y 4 capítulos y comprende el total de los niveles de la administración pública.

Estructura de la LOAPF:

| TITULO PRIMERO | ARTÍCULOS |
|---|-----------|
| DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL | |
| Capítulo Único De la Administración Pública Federal | 1º al 9º. |

| TITULO PRIMERO | | ARTÍCULOS |
|---|--|-----------|
| DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA | | |
| Capítulo I | De las secretarías de Estado y los Departamentos administrativos. | 10 al 25. |
| Capítulo II | De la competencia de las secretarías De Estado, departamentos administrativos y consejería jurídica federal. | 26 al 44. |

| TITULO TERCERO | | ARTÍCULOS |
|--|---|-----------|
| DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL | | |
| Capítulo Único | De la administración pública paraestatal. | 45 al 50. |

ARTÍCULOS TRANSITORIOS.

I.7.CULTURA ORGANIZACIONAL.

I.7.I. CONCEPTO.

Cuando una persona asiste a realizar su trabajo, lleva consigo diariamente una serie de ideas preconcebidas sobre sí mismo, quién es, qué se merece, qué es capaz de realizar y cuánto esta dispuesto a realizar, hacia a dónde debe marchar la organización en la cual se encuentra laborando, etc; puntos clave que determinan su desempeño día a día. Esta forma de pensar es producto de los

factores relacionados con el trabajo cotidiano: el estilo de liderazgo del jefe, la relación con el resto del personal, la rigidez/flexibilidad de la organización, las opiniones de otros, su grupo de trabajo. Lo cual se concretiza en lo que conocemos como Cultura Organizacional.

La cultura organizacional es el conjunto de valores, creencias y entendimientos importantes que los integrantes de una organización tienen en común. La cultura ofrece formas definidas de pensamiento, sentimiento y reacción que guían la toma de decisiones y otras actividades de los participantes en la organización. El concepto se refiere a un sistema de significados compartidos por una gran parte de los miembros de la organización y que la distinguen de otras. Sus características primarias que concentran su esencia son 9:

1. La identidad de sus miembros: El grado en que los empleados se identifican con la organización como un todo y no sólo con su tipo de trabajo o campo de conocimientos.
2. Énfasis en el grupo: Las actividades laborales se organizan en torno a grupos y no a personas, con la intención de evitar el individualismo.
3. El enfoque hacia las personas: Las decisiones de la administración toman en cuenta las repercusiones que los resultados tendrán en los miembros de la organización.
4. La integración de unidades: La forma como se fomenta que las unidades de la organización funcionen de forma coordinada e independiente.
5. El control: El uso de reglamentos, procesos y supervisión directa para controlar la conducta de los individuos.

6. Tolerancia al riesgo: El grado en que se fomenta que los empleados sean agresivos, innovadores y arriesgados.
7. Los criterios para recompensar: Cómo se distribuyen las recompensas, aumentos de sueldo y ascensos, de acuerdo con el rendimiento del empleado y antigüedad, o en caso contrario el favoritismo y otros factores ajenos al rendimiento.
8. El perfil hacia los fines o los medios: De que manera la administración se perfila hacia los resultados o metas y no hacia las técnicas o procesos usados para alcanzarlos.
9. El enfoque hacia un sistema abierto: El grado en que la organización controla y responde a los cambios externos.

La cultura es el pegamento social o normativo que mantiene unida a una organización; debido a que ella expresa los valores o ideales sociales y creencias que los miembros de la organización llegan a compartir, manifestados en elementos simbólicos, como mitos, rituales, historias, leyendas y un lenguaje especializado. La cultura cumple funciones importantes en la organización, gracias a que los artefactos culturales, incluyendo el diseño y el estilo de administración, transmiten valores y filosofías, socializan a los miembros, motivan al personal y facilitan la cohesión del grupo y el compromiso con metas relevantes.

La cultura organizacional incluye lineamientos perdurables que dan forma al comportamiento de la organización reflejado en el éxito o fracaso en el estilo administrativo. En este sentido, una fuerte cultura puede contribuir substancialmente al éxito a largo plazo de las organizaciones al guiar el comportamiento y dar significado a las actividades. Las culturas fuertes atraen,

recompensan y mantienen el apego de la gente que desempeña roles esenciales y cumple con metas relevantes. Una de las responsabilidades más importantes de la administración es dar forma a los valores y normas culturales.

La cultura puede ser un bien o una obligación. Puede ser una ventaja debido a que las creencias compartidas facilitan y ahorran las comunicaciones, y facilitan la toma de decisiones. Los valores compartidos facilitan también la motivación, la cooperación y el compromiso. Esto conduce a la eficiencia de la organización. Sin embargo, una cultura que no es apropiada para un medio organizacional y una estrategia básica puede ser ineficiente. Es importante tener congruencia entre la cultura, la estrategia y el estilo administrativo.

I.7.2. MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN.

Cada uno de los mecanismos que a continuación se enumeran, son comúnmente utilizados para crear o mantener la cultura organizacional en una organización¹³:

1. Declaraciones formales de la filosofía organizacional, organigramas, credos, misión, materiales usados en el reclutamiento y la selección, y socialización.
2. Diseño de espacios físicos, fachadas, instalaciones o edificios agradables al personal.
3. Manejo deliberado de papeles, capacitación y asesoría por parte de los directivos.
4. Sistema explícito de premios, reconocimientos y criterios de promoción, fundamentados en indicadores objetivos.

¹³ Hampton, David R.. Administración. Edit., Mac. Graw Hill. México, Tercera Edición 1990.

5. Historias leyendas, mitos y anécdotas sobre las personas y acontecimientos más importantes, para fomentar la identificación y un sentimiento sano de competencia por mejorar lo llevado a cabo.
6. Registro y difusión de reacciones de los directivos ante incidentes y crisis muy importantes de la organización (épocas en que la supervivencia de la organización está en peligro, las normas son poco claras o se ponen en tela de juicio, ocurren episodios de insubordinación, sobrevienen hechos sin sentido o amenazadores, etc.) que fomenten seguridad en el personal.
7. Diseño y estructura de la organización; el diseño del trabajo, los niveles jerárquicos, el grado de descentralización, los criterios funcionales o de otro tipo para la diferenciación y los mecanismos con que se logra la integración transmiten mensajes implícitos sobre lo que los directivos suponen y aprecian, orientando las acciones de cada persona hacia un todo.
8. Sistemas y procedimientos organizacionales. (Los tipos de información, control y los sistemas de apoyo a las decisiones en términos de categorías de información, ciclos de tiempo, la persona a quien se destina la información, el momento y la manera de efectuar la evaluación del desempeño y otros procesos valorativos transmiten mensajes implícitos de lo que los líderes suponen y aprecian.)
9. Aplicación de criterios en el reclutamiento, selección, promoción, nivelación, jubilación y "excomuniación" del personal; criterios implícitos y posiblemente inconscientes que los directivos usan para determinar quién "encaja" y quién "no

encaja" en los papeles de los miembros y en los puestos claves de la organización.

CAPÍTULO 2. DIAGNOSTICO

2.1. Situación actual de la administración pública en cuanto al desempeño del personal público.

El momento que atraviesan el Estado, Gobierno y la Administración Pública no es el mejor, es claro el déficit de eficiencia y eficacia, que da como consecuencia una disminución gradual de la legitimidad; reflejado en el reconocimiento de que las estructuras actuales son inoperantes. En este sentido la inoperancia abarca tres vertientes¹:

1. La inoperancia puede abarcar a toda la *estructura organizacional*. Es decir, que la columna vertebral de la administración es inservible para responder a las funciones operativas y de dirección inmediatas. En este tipo de inoperancia se requiere una reforma integral.
2. La inoperancia de los *actores*. Este tipo de situación es una de las más populares de la administración pública, por la corrupción y falta de ética en la prestación del servicio. Este tipo de inoperancia requiere una modificación de los procesos y cultura organizacional.
3. La inoperancia de lo '*estatal*'. Es decir, al ámbito político en donde la problemática ya abarca los límites de la legitimidad, y las propias estructuras de gobierno, en el más amplio sentido de la palabra.

Aunado a ello, la influencia del entorno político y económico mundial alerta a la sociedad civil a organizarse y no esperar más una solución a sus problemas que a menudo llega tarde, con bajos niveles de calidad y con un personal que dificulta concretizar las acciones. "En el siglo XXI, el avance tecnológico y la masificación

¹Herrera, Alejandro. Tendencias actuales en la administración pública, retos y perspectivas. En Revista del Senado de la República. Número 6. Vol. 3. Enero – marzo. México. Edit. Senado de la República LVI Legislatura, 1997. P. 94 – 95.

de los medios de comunicación han transformado a la sociedad: hoy está más y mejor informada, y exige un Estado abierto y tolerante a través del cual pueda recibir respuesta eficiente y expedita a sus demandas y necesidades”.²

La sociedad ya no es la misma que hace años, el tomar este hecho en cuenta al momento de asignar las responsabilidades en cuanto al desempeño gubernamental es primordial. En este sentido la dinámica política de la Reforma del Estado Mexicano, tuvo como efecto liberar a la sociedad civil del encuadramiento político, monopartidario y corporativo tradicional y restaurar el valor de la autonomía ciudadana en los asuntos de política y de gobierno, con la consecuencia de que los ciudadanos renacidos pudieron llegar a entenderse como sujetos con el pleno derecho de plantear y definir sus problemas colectivos, de exigir que éstos fueran incorporados a la agenda de gobierno, de reclamar asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos, de demandar participar en la solución de problemas³.

Esta autoconciencia ciudadana se consolidó todavía más, cuando los ciudadanos mostraron activamente su insatisfacción y aun repudio a gobiernos descuidados e inefectivos, ilegales, deshonestos y discriminadores, autárquicos o simplemente indiferentes a las opiniones y contrapropuestas del público. Poniendo de relieve que la Administración Pública Mexicana sufre de una déficit de eficacia y eficiencia en sus respuestas a las demandas de la sociedad, lo que da como resultado el fracaso de las acciones gubernamentales en general, reflejado en la incongruencia entre la oferta gubernamental y la demanda ciudadana, altamente perceptible. Estas deficiencias con las que se desarrollan las actividades son:

² De las Fuentes, Arturo. Definir el espacio urbano: derecho de la ciudadanía. En Revista Examen. Número 111. Año 10. Enero de 1999. México. Edit. CEN-PRI., 1999. P.53.

A)En relación con los procedimientos administrativos:

- 1.Falta de seriedad en la planeación, implementación y evaluación de planes y programas gubernamentales.
2. Deficiente tecnología para la ejecución de los planes y programas gubernamentales.
3. Sobreregulación en los procedimientos administrativos.
4. Procesos de trabajo ineficientes.

B)En relación con el personal:

- 5.Imagen del burócrata poco preparado y malhumorado ante la sociedad; con una valoración mínima hacia su trabajo.
- 6.Carencia de una conciencia social dada la magnitud de su función.
- 7.Resistencia exacerbada al cambio.
- 8.Carencia de sistemas de capacitación adecuados que fomenten el sentimiento de mejora en los servidores públicos permitiéndoles ser más productivos y participar más activamente.
- 9.Ausencia de un ambiente de confianza dentro de las organizaciones que establezca e impulse las acciones diarias del personal.
- 10.Corrupción del papel del sindicato en el desempeño del personal sindicalizado.
- 11.Prácticas de corrupción y clientelismo en el quehacer cotidiano.

³ Aguilar F., Luis. De la administración pública y el público ciudadano. En Revista del Senado de la República. Número 6. Vol. 3. Enero – marzo. México. Edit. Senado de la República LVI Legislatura, 1997. P. 52.

2.1.2.Falta de seriedad en la planeación, implementación y evaluación de planes y programas gubernamentales.

Tal parece que la constante que prevalece en la planeación mexicana dista mucho de lo señalado en los artículos 25 y 26 de la Constitución⁴, prevaleciendo los intereses particulares y de camarillas frente a cualquier acción gubernamental en pro de la mejora por y para la sociedad, con la imposición de ideologías partidistas en la elaboración de las políticas gubernamentales. Dentro de este proceso se busca solucionar las demandas ciudadanas, pero se encuentra un factor de gran peso, el predominio de los intereses particulares, lo cual lamentablemente desvía y rediseña las acciones originales de solución. En este sentido todo lo anterior “quiere decir que tanto el plan nacional de desarrollo como los planes estatales y los municipales se ven cada vez más alterados por los acontecimientos económicos, políticos en el contexto de crisis prolongada y de creciente pluralismo de partidos políticos y de gobiernos. Los planes aparecen como lo que son: reflejos y a la vez instrumentos de la contradicción y de conflictos de intereses políticos y económicos. Se vuelven instrumentos de lucha política más que instrumentos para ordenar las actividades en el tiempo y para aprovechar de manera óptima los recursos humanos, naturales y materiales⁵.”

La toma de decisiones en la administración pública no es un asunto fácil, ni algo que se pueda llevar a cabo a la ligera, como se pudiese pensar. El dar una

⁴ Art. 25 “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.....”.

Art. 26 “El Estado organizará un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. .. Los fines del proyecto nacional contenido en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá la aspiración y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.....”.

solución a una demanda ciudadana, implica asignar recursos humanos, materiales y financieros, que dadas las circunstancias actuales son escasos y su uso debe ser con alto grado de responsabilidad y racionalidad, por ello existen métodos especiales aplicados por aquellos servidores públicos encargados de elaborar la agenda, para evitar el derroche de recursos y a su vez asegurar en lo posible que el orden de ésta responde a las prioridades reales y previamente analizadas de la sociedad. Empero, esta agenda de gobierno, en la práctica responde más a intereses de grupo y promesas de campaña, alterando gravemente el curso de acción correcto y certero hacia la eficaz y eficiente solución de demandas públicas. “En México las decisiones que atañen a las ciudades son, en la mayoría de los casos, tomadas por los funcionarios públicos de manera unilateral, es decir, sin considerar las expectativas e inquietudes que los ciudadanos tienen respecto al desarrollo de las comunidades”⁶. A título de ejemplo, los ciudadanos a menudo se enteran de los cambios en el uso del suelo de su comunidad, sólo después de que los proyectos han sido autorizados e incluso comenzados a poner en la práctica.

Es común en México, que cada sexenio sólo los allegados al partido en el poder, sean lo más beneficiados, es decir, en general las decisiones que toma el gobierno, curiosamente responden a los problemas de un determinado grupo de personas, a título de ejemplo, en caso de un X desastre natural, la asignación de víveres, cobijas y albergues son pensados con base en la conveniencia de grupos y no una ayuda a toda persona, sin importar su inclinación partidista, alterando la implementación de la decisión tomada, debido a que en los planes de acción de ayuda a los damnificados no se limita a los militantes de un determinado partido. Del mismo modo dentro de los programas de vivienda no se encuentra implícito que el proceso de asignación sea por medio de las conocidas ‘palancas o mordidas’ y no de forma transparente y justa como se pretendió en el inicio.

⁵ Olmedo, Raúl. La planeación municipal, interés de la administración pública. En Revista del Senado de la República. Número 6. Vol. 3. Enero – marzo. México. Edit. Senado de la República LVI Legislatura, 1997. P.71.

⁶ De las Fuentes, Arturo. Op. Cit. P. 54

El grado de objetividad al momento de la planeación es casi nulo, y si desde el principio de las decisiones se empieza mal, el fracaso es inminente; si se analiza la exposición de motivos de diversos planes y programas gubernamentales, éstos parecen una serie de promesas con una clara falta de seriedad. La posibilidad de cumplir con todo lo que se plasma en ellos, es un poco difícil si se toma en cuenta la serie de factores que influyen en la implementación. Evitando caer en el pesimismo hay que ser objetivos y analizar todas las capacidades reales de la administración pública, para evitar elaborar planes y programas muy alejados de lo que en realidad se puede lograr.

“Nuestra planeación se ha quedado en buen deseo y se ha convertido en una ideología para dar esperanzas a una sociedad cada vez más desilusionada en medio de la crisis económica creciente. Los planes nacionales de desarrollo de los cuatro últimos gobiernos comparten las mismas características. Dado que en la transición de cada gobierno al otro siempre sobreviene una crisis económica, cada nuevo plan se propone, en los dos primeros años del sexenio, iniciar la recuperación; en los dos años intermedios consolidar la recuperación y en los dos últimos administrar el crecimiento rápido y la abundancia. Pero siempre resulta que al final de cada sexenio en vez de crecimiento y abundancia sobreviene una crisis más profunda que la anterior, con lo cual cada plan nacional de desarrollo resulta ser mera ideología gubernamental para dar esperanzas a la sociedad de que ‘ahora sí’ viene el progreso sostenido”⁷.

La sociedad se da cuenta de la gran brecha que existe entre las promesas de solución y el grado real de satisfacción a sus demandas, lo cual hace evidente la falta de objetividad al momento de plantear a la sociedad la posible solución a su necesidad. Al momento de prometer de más se corre el riesgo de perder legitimidad y credibilidad ante los usuarios (sociedad), los cuales deben ser tratados con mucho cuidado debido a que cada vez se resisten más a pagar impuestos, materia prima de la administración pública.

⁷ Olmedo, Raúl. Op. Cit. P.67 – 68.

Aunado a lo anterior, el gobierno actual, previamente a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, se promovió la participación de todos los sectores de la sociedad, sin importar nivel económico, social y educativo para supuestamente diseñar la agenda de gobierno con base en las prioridades que la sociedad sugería; sin embargo, nuevamente se ha caído en el error de la falta de objetividad y responsabilidad hacia la sociedad al final de la elaboración. Dando como resultado el duro cuestionamiento de distintos sectores de la sociedad hacia el accionar del actual gobierno. Esto quiere decir que los planes y programas no son instrumentos imparciales o neutrales, como deberían de ser. De hecho responden desde su elaboración a las intenciones y finalidades de quien los diseña.

2.1.3.Falta de tecnología apta para la ejecución de los planes y programas gubernamentales.

Es inadmisibles que a pesar de la importancia de la administración pública en el desarrollo y crecimiento del país, en algunas las dependencias de gobierno todavía se utilicen máquinas de cómputo y programas antiguos que retrasan más que ayudar al servidor público. Incluso, hay oficinas en las que aún se utilizan máquinas mecánicas y eléctricas para el llenado de formas y solicitudes en atención directa al público, lo cual trae como consecuencia largas filas de usuarios descontentos y con graves pérdidas de tiempo y dinero. En tiempo, porque hay ocasiones que el día de trabajo se pierde, y en dinero por descuento del salario o si es trabajador independiente es un día que no produce. El uso de tecnologías actuales es visto en la administración pública como un lujo que no es posible tener, a pesar de que es evidente que las máquinas actuales ya no sirven, son totalmente obsoletas y no responden al uso de nuevos programas que facilitan y simplifican el trabajo como el Internet o software específicos creados especialmente para determinados procedimientos, que pudiesen simplificar el tiempo en el que se da solución a la demanda y con un beneficio directo al usuario.

A título de ejemplo se tiene a los archivos, hay dependencias que continúan con el método obsoleto de guardar los documentos en expedientes y éstos a su vez en cajas, y cuando un dato es requerido urgentemente hay que esperar por lo menos una hora para poder obtenerlo; lo cual trae consigo ineficiencia en el accionar gubernamental. Asimismo, es común que cuando un usuario realiza un trámite en ventanilla le piden ciertos datos que él no maneja y tiene que ir a otra ventanilla a solicitarlos, lo cual implica un día perdido en largas formaciones para poder solucionar un simple trámite. Un caso similar ocurre en el proceso de toma de decisiones cuando los Funcionarios Públicos de Mando necesitan lo más rápido posible datos reales para evitar errores, en ocasiones hay que esperar para poder obtenerlos, lo cual puede conllevar pérdidas económicas y materiales. Por ello, la implantación del uso tecnología de vanguardia dentro de las dependencias gubernamentales es un tarea que no debe retrasarse más.

El proceso del “cambio” dentro de la administración pública debe implicar el transformar el pensamiento dentro de las organizaciones, no sólo en el papel también en la práctica. “Las acciones del gobierno mexicano en materia administrativa han tenido relativos avances en algunos campos, pero éstos han sido mínimos, lentos e incompletos. Los alcances para quienes detentan el poder en nuestro país han sido satisfactorios; sin embargo, desde otro punto de vista aún falta mucho por realizar en este rubro”⁸. Es inaudito que en pleno siglo XXI aún existan dependencias de gobierno que continúen con archivos de papel y al momento de necesitar un dato urgente, para poder tomar una decisión con el mayor grado de certeza y rapidez posible, se retrase gracias a que hay que dirigirse a una gran oficina y buscar la carpeta que contenga dicha información. A final de cuentas aunque se tengan los planes y programas idóneos para la mejora del servicio público, no se completara con éxito si se omite el factor de la tecnología, que finalmente es clave en la implementación de los mismos.

⁸ Sánchez López, Héctor. La reforma administrativa y sus tropiezos. En Revista del Senado de la República. Número 6. Vol. 3. Enero – marzo. México. Edit. Senado de la República LVI Legislatura, 1997. P. 28.

2.1.4.Sobrerregulación en los procedimientos administrativos.

Constitucionalmente el campo de acción de la administración pública se encuentra determinado por la ley. Todo acto realizado por ella está justificado con alguna ley, dando la apariencia que posee una naturaleza recta, transparente y confiable, empero, la existencia de una “doble moral” es indudable. Por un lado, hay que “respetar” la ley, debido a que es “justa” y no beneficia sólo a unos cuantos; y, por otro lado es común observar actos de corrupción y el olvido irresponsable de la ley.

Posterior a la toma de decisiones y el proceso de planeación dentro del ejercicio de la función pública, la realización de trámites y atención al público en general es percibida más como un acto de autoridad y control con un apego “exacerbado” a la ley, que como una solución factible, eficiente y eficaz, es decir, en ocasiones es contraproducente debido a que las leyes contienen una serie de requisitos incongruentes con el grado de urgencia de la acción; todos los sellos, firmas y plazos innecesarios retardan el curso de la acción, conllevando ineficiencia e ineficacia en los procedimientos con pérdidas de tiempo y dinero. “Los procesos de la administración pública se han convertido en ciertas áreas en obsoletos y hasta en obstáculos de una modernización, que no hacen frente a la nueva dinámica que vive el país”⁹.

La justificación más común al hecho de “infringir la ley” ya sea por los servidores públicos o los usuarios es la existencia de una sobrerregulación a todo acto público añadiendo un alto grado de complejidad a las actividades diarias, lo cual trae consigo un aburrimiento, mal humor y rechazo a realizar el trabajo o un trámite sin corrupción. El cumplimiento de la ley debe flexibilizarse para poder facilitar su realización, la ley debe ser sensible a las exigencias de la sociedad y al mismo tiempo a las actividades de los servidores públicos, los responsables de velar por

⁹ Herrera, Alejandro. Op. Cit. P. 87.

el cumplimiento de la misma. Es ineludible el hecho de simplificar los procesos legales para el cumplimiento de la ley a manera de facilitar el mismo.

2.1.5. Procesos de trabajo ineficientes.

Dentro de los procedimientos implementados por la administración pública existe una serie de fallas que han disminuido la calidad en el servicio público, con una pérdida de tiempo y esfuerzo. Es importante no caer en la costumbre de firmar, sellar, liberar y archivar, mecánicamente sin detenerse a reflexionar con detenimiento si en realidad son necesarios tantos requisitos para la solución de las demandas públicas o en su caso en que parte de los procedimientos se está retardando.

En general las dependencias de gobierno tienen una organización lenta, compleja e inadecuada que repercute de forma negativa en la sociedad, con la pérdida de tiempo y dinero, el tiempo por las largas filas que no avanzan y cuando finalmente se puede acceder a solicitar el servicio por la falta de información se carece de algún documento y hay que regresar otro día, y económicamente debido a que a menudo los usuarios que acuden a las oficinas públicas pierden un día de trabajo que se les descuenta de su salario o no producen si se cuenta con un negocio propio. A título de ejemplo, hay un enorme exceso de papeleo pues en ocasiones no se sabe que por qué piden tantos papeles personales que no especifican en los trípticos y además en ocasiones hay que trasladarse a distintas oficinas en diferentes sedes y un mismo día debido a que los sellos de los documentos no deben de ir extemporáneos. “La creciente complejidad del aparato administrativo estatal ha propiciado un desconocimiento generalizado tanto de los servidores públicos como entre los beneficiarios de las tareas que tiene a su cargo el sector público, así como de la naturaleza y objetivos de algunas dependencias que lo integran”¹⁰.

¹⁰ Sánchez López, Héctor. Op. Cit. P. 28.

La falta de un análisis serio y responsable es evidente, hay una necesidad de mejorar el tiempo, dinero y esfuerzo que invierte un usuario al acudir físicamente a las oficinas públicas a realizar un trámite, debido a que en la realidad la solución a la demanda es mínima y en caso de obtenerla se realiza con un alto grado de ineficiencia. No se descarta que hay esfuerzos encaminados a la mejora de las acciones, no obstante, están alejados de la simplificación del trabajo, reducción de tramites y su realización con el mínimo esfuerzo y gasto, disminución en el apego excesivo a la ley.

2.1.6.Imagen del burócrata poco preparado y malhumorado ante la sociedad, con una valoración mínima hacia su trabajo.

No todos los usuarios que acuden a las dependencias gubernamentales tienen un nivel de estudios que les permita comprender la complejidad que encierra la realización de un trámite, toda la serie de documentos que tienen que presentar y el procedimiento a seguir, lo cual los “obliga” a dirigirse a un servidor público malhumorado, incomprensivo, déspota, incapaz y con un mínimo espíritu de servicio, tratando mal a las personas y deteriorando día a día su imagen ante la sociedad. Lo cual evidentemente desanima y enoja a la sociedad, que descarga todo su descontento desacreditando la labor de la burocracia mexicana, sin detenerse a pensar en que no toda la culpa es de ellos.

Debido a que el usuario no tiene trato directo con los responsables de las instituciones (Funcionarios Públicos de Mando) sus críticas e inconformidades acerca de los procedimientos para dar solución a las demandas recaen sobre quienes lo atienden de manera directa en la ventanilla o en la vía pública. Lo cual evidentemente deteriora el estado de ánimo del servidor público reflejándose en un mal servicio, cerrando finalmente el círculo vicioso en el que se encuentra la burocracia mexicana.

Dentro de la organización hay tres niveles: operativo (servidores públicos), medio y superior (Funcionarios Públicos de Mando), y es principalmente el primero el que se encuentra en contacto directo con la sociedad, el problema no sólo depende de los niveles operativos sino de la ausencia de dirección y estímulo por parte de los niveles altos para conseguir o crear intereses en el servidor público para desempeñar su trabajo mejor cada día. En este sentido, el proceso de reclutamiento y selección del personal en el sector público mexicano se caracteriza por la inepta e injusta forma de proceder para ocupar los puestos vacantes.

No todos los elementos componentes de la burocracia mexicana carecen de las capacidades vitales a las exigencias de los puestos, también hay servidores públicos con una carrera que vale la pena tomar en cuenta con decisiones acertadas, cumplimiento eficiente y eficaz de las órdenes del jefe inmediato. Empero, al momento de asignar puestos vacantes lo anterior no es tomado en cuenta, y se tiene una forma muy “especial” de hacerlo, vía el favoritismo sustentado en amistades, intereses políticos, lazos familiares, lo que conlleva a la frustración y disminución en el esfuerzo de aquéllos merecedores de ocupar el puesto vacante.

Hay una falta de inclusión total del personal de la organización en la toma de decisiones en pro de la mejora del servicio prestado, ya que esto dinamizaría su labor, desenajándola y dejando a un lado su actitud mecánica y pasiva con la cual carga diariamente, es difícil imaginar a un ser humano que por años a laborado en una misma oficina, mismo horario y mismas actividades sin que llegue el momento en que deje de tener motivación por trabajar. Finalmente no podemos hacer de lado el hecho de que los servidores públicos por estar del otro lado de la ventanilla no les parece molesto toda la serie de fallas con la que cuenta la administración pública, es decir, también se fastidian y se ponen de mal humor al ver las filas inmensas a las que hay que atender diariamente.

Por lo anterior no se puede exigir al burócrata que ame su trabajo, que día a día mejore y busque como servir mejor a la sociedad, si él como ser humano ve sus intereses y sueños frustrados por un sistema de reclutamiento tan viciado como el nuestro.

2.1.7.Carencia de una conciencia social dada la magnitud de su función.

La importancia del servicio público dadas las circunstancias actuales (descontento de la sociedad en general -crisis de legitimidad del Estado-), se encuentra muy deteriorada e incluso en algunas ocasiones ignorada. El hecho de que la sociedad acude a las oficinas públicas con la esperanza de solucionar sus problemas que en la mayoría de los casos son de vital importancia para el cumplimiento de sus garantías individuales, es algo que toma segundo lugar al momento del actuar gubernamental, que a pesar, de lo desacreditado que está es un elemento vital en el desarrollo y crecimiento económico del país, por lo tanto el accionar de su elemento humano juega un papel fundamental el alcance del “bien común”.

Dentro de la cultura organizacional del servidor público se ha dejado a un lado la misión del servicio, intercambiándola por una cultura de despotismo. Hay una gran insensibilidad de los trabajadores al momento de prestar atención a cada caso particular, homogeneizando a los usuarios, cuando hay algunos que no cuentan con las capacidades físicas y mentales como la mayoría. Se creen con autoridad y sobre un pedestal en relación con los usuarios, mostrando una actitud inaccesible en ciertos casos que requieren de flexibilidad y paciencia. El usuario común acude a las oficinas con la esperanza de solucionar su demanda al no contar con los recursos para irse al sector privado, y toparse con un servidor público que ha olvidado la magnitud de su función.

La vocación de “servicio” dentro de la burocracia mexicana se encuentra en cierto grado olvidada, la supremacía de los intereses personales de cada servidor público sobre los de la sociedad es indudable; la satisfacción de las necesidades

individuales es lo importante, dejando en segundo plano el grado de necesidad que el usuario exterioriza al momento de solicitar un servicio.

El servidor público ideal, que nos maneja el gobierno en sus planes y programas, medios de comunicación y contacto directo con la sociedad en mítines políticos, inauguraciones de sitios públicos, etc., como una persona sensible a las necesidades colectivas, dispuesta a solucionar los problemas no importando el horario de trabajo, ni dar un esfuerzo extra con tal de ver a la sociedad satisfecha y con un cumplimiento fiel de los lineamientos del PND y el plan o programa específico, sin interponer intereses políticos y económicos al momento de ejecutar las acciones, no existe, lamentablemente se ha olvidado aquel sentimiento de servicio ante la sociedad, ya que ella confía en los servidores públicos para poder solucionar sus problemas.

2.1.8. Resistencia exacerbada al cambio.

Dentro de la administración pública la resistencia al cambio en gran medida responde a la frustración e inseguridad del servidor público, por ser ignorado en la toma de decisiones de su propia área de trabajo. Hay una exclusión del trabajador en el proceso de toma de decisiones, debido a que a menudo las medidas del “cambio” para mejorar a la organización parecen una imposición, lo cual deriva en una resistencia y combate por parte del personal. Es claro que al momento de imponer algo se obtiene un rechazo inmediato, en cambio si se “sugiere” recalcando los beneficios que se obtendrán la respuesta es en su mayoría positiva.

A final de cuentas es el trabajador del nivel operativo, que es el que va materializar la decisión que tomaron mandos medios y superiores en pro de la mejora directa con la sociedad, y si éste no la acepta pues el esfuerzo habrá sido inútil y la resistencia se encontrará presente inevitablemente.

Hay una mala difusión de las ventajas que puede traer consigo el cambio, hay miedo entre los servidores públicos, puesto que no existen los elementos motiven y fomenten una conciencia de aceptación del cambio, cuyo objetivo principal es que dentro del proceso de cambio podrán contar con la capacidad y las herramientas para desempeñar actividades y ejercer las nuevas responsabilidades así como obtener una mayor retribución. En este sentido, hay que entender el por qué de la resistencia al cambio para poder combatirla con inteligencia y no sólo con una serie de imposiciones que agravan el problema, “hay que suponer obstrucción cuando el viraje propuesto no aclara suficientemente a las personas afectadas por el mismo. Los individuos que están descontentos de sus tareas son los que más se resisten a las órdenes de innovación ambiguas o indeterminadas. Quieren saber con exactitud lo que han de hacer con el fin de reproducir los aspectos desagradables de sus trabajos.”¹¹, definitivamente la idea que predomina en relación al cambio es el hecho de que los aspectos desagradables son superiores a los beneficios, lo cual evidentemente no es de aceptación por parte de aquéllos que sienten amenazados sus intereses.

Existe un resistencia exacerbada al cambio, los servidores públicos se niegan a renovarse y seguir adelante, permanecen en una status quo vicioso, que sólo trae ineficiencia e ineficacia para el cumplimiento de los objetivos y metas planeados. El rechazo al cambio se encuentra más latente en los niveles operativos en cuanto se pretende hacer cambios radicales en: 1)maquinaria, herramientas y equipo, 2) procesos y métodos, 3)personal, 4)organograma, y, 5)estructuras informales de organización. No obstante, no son los únicos que al ver amenazados sus intereses económicos, sociales y psicológicos dan la espalda a algo que quizá mejoraría su situación actual, simplificando el trabajo, dinamizando sus actividades cotidianas y evitando en lo más posible caer en el aburrimiento. “Cualquier cambio ambiental que afecta al individuo implica, siempre, para él, alguna pérdida de seguridad. El cambio, por su propia naturaleza, obliga a la confrontación con la incertidumbre. Las rutinas familiares, predecibles proporcionan un sentido de seguridad

¹¹ Halloran, Jack. Relaciones Humanas. España. Edit. Hispano- Europea, 1982. P. 318.

psicológicamente necesario y satisfactorio. Cuando existe un sentido sólido de identidad ocupacional, tenemos también una fuerte sensación de seguridad psicológica. Si se amenazan estos sentimientos de seguridad se presenta la resistencia al cambio.”¹² La respuesta más común por parte de los directivos a esta problemática es la imposición de un cambio con amenazas de despido, descuentos o un ambiente laboral tenso, lo cual evidentemente empeora más que solucionar.

A menudo los servidores públicos opinan que la intención de efectuar un cambio por parte de la dirección, implica que no realizaban adecuadamente su trabajo, lastimando el amor propio de la persona orgullosa de lo que hace, la falta de un tratamiento psicológico al problema de la resistencia al cambio es marcada.

Por otro lado, la oposición al cambio, frecuentemente se presenta por el temor de que una mayor especialización se convierta en causa de aburrimiento y monotonía, agravando el malhumor con el que algunos servidores públicos atienden al público usuario, complementándose con la posibilidad de que aparezca mayor cantidad de trabajo y dificultad en su ejecución con motivo del cambio propuesto. Para ellos es preferible continuar con las pautas estables de una tarea predecible, que no alteran ni para bien ni para mal sus actividades cotidianas. Cuando estas pautas se ven modificadas surgen sentimientos de presión e insatisfacción que toman la forma de oposición directa o de resistencia sutil al cambio.

En cuanto a la resistencia económica la oposición al cambio responde a lo siguiente:

1) Miedo al desempleo tecnológico,

¹² *Ibíd.* P. 319.

- 2) Temor a la reducción de las horas de trabajo (con la consiguiente disminución salarial),
- 3) Temor a la degradación del nivel jerárquico, con la correspondiente disminución de percepciones, y,
- 4) Aprensión ante los aumentos de productividad, que pueden provocar una disminución de los incentivos.¹³

No es justificable, la actitud que toman la mayoría de los servidores públicos al momento de sugerirles un cambio; sin embargo, cada uno de ellos es responsable de una familia y la posibilidad (percepción errónea) de ver mermados sus ingresos económicos los alteran a tal grado de no analizar objetivamente lo propuesto y reconocer los aspectos positivos y negativos, sin “satanizar” los cambios.

2.1.9. Carencia de sistemas de capacitación adecuados que fomenten el sentimiento de mejora en los servidores públicos permitiéndoles ser más productivos y participar activamente.

En las dependencias públicas los puestos se asignan generalmente por medio de una amistad con alguien influyente y no por el conocimiento y experiencia con los que se cuenta hasta ese momento. Lo cual se refleja en la carencia de cursos de capacitación que realmente actualicen y mejoren el accionar de los servidores públicos, con un método que responda a las necesidades de la organización. O en su caso si se cuenta con ellos, no hay una adecuada difusión, en relación a los beneficios que se pueden obtener y se manipula al personal en la conveniencia de intereses ocultos.

¹³ Ibid. Pp. 236

A pesar de que la mejora continua ayuda al eficiente y eficaz cumplimiento de los objetivos y metas de los planes y programas gubernamentales cuyo único fin es dar una solución a las demandas públicas, los mandos medios y superiores por temor a ser rebasados y desplazados en habilidades y conocimientos y poner en peligro su puesto, evitan en lo posible implementar un adecuado sistema de capacitación, argumentando falta de recursos o en su defecto rechazo por parte de las partes involucradas en el proceso. En este sentido, se prefiere continuar con la falta de capacidades técnicas, analíticas y conceptuales a otorgar permisos para asistir a los cursos, debido a que supuestamente es tiempo mal invertido, porque hay una disminución en el ritmo de trabajo y se retrasa el trabajo planeado. Empero, no todo es culpa de los directivos, ocasionalmente el nivel operativo por la falta de conciencia, dada la magnitud de su función, no desea esforzarse más de lo indicado y aceptar tomar cursos de capacitación que beneficiaran el ejercicio de sus actividades.

En la administración pública hay personal altamente capacitado que es limitado por los jefes al sugerir ideas para el mejoramiento de la organización, y en la mayoría de los casos es ignorado a pesar de que su participación podría ser una herramienta fundamental en la búsqueda por la mejora en el servicio público, pues este personal mejor que nadie, conoce el accionar diario de las oficinas así como las fallas y los puntos positivos con los que cuentan los procedimientos. El subestimar a los servidores públicos operativos, responde al hecho de no contar con el nivel de estudios en la materia, como sucede en la mayoría de los casos con los mandos superiores, por ello las mejoras sugeridas carecen de sentido, al pasar por alto la experiencia, factor substancial.

Es importante tomar en cuenta a aquel personal que tiene sugerencias tan acertadas, que a menudo incomodan a algunos funcionarios, lo cual no deber ser así. El mejoramiento en la prestación del servicio público debe ser tarea de todos para que el cambio sea reconocido y aceptado por todos, ya que sería una tarea que implica los puntos de vista desde los niveles más bajos hasta los más altos. El

servidor público que no es tomado en cuenta se siente frustrado, pues no está en un ambiente en el cual haya participado y se sienta identificado, esto ocasiona el mal funcionamiento dentro del área, debido a que no es sano un lugar donde el ser humano se encuentre desaprovechado al ser ignorado, estando consciente que su sugerencia puede hacer la diferencia, con lo cual se produce un efecto de estancamiento con consecuencias muy negativas para la adecuada prestación de los servicios públicos.

La existencia del servidor público robotizado que sólo cumple con su función sin detenerse a analizar el por qué de lo que se está haciendo y de qué forma se puede simplificar su labor y hacerla más amena, es un factor común. En este sentido:

“el servicio público es un medio para que el gobierno se acerque y atienda a los diversos públicos de la sociedad. Es el canal para que las expectativas, necesidades y esperanza de los ciudadanos tengan respuesta óptima....Servir a la sociedad es ante todo una vocación y responsabilidad fehaciente. El servicio público se enlaza con la transformación de la sociedad y con la dirección gubernamental que el Estado ejerce. Reducir el servicio público al renglón de los trámites y las rutinas de la administración pública es empobrecer la acción gobierno”¹⁴.

En cuanto al escaso desarrollo de políticas que busquen la mejora del personal psicológica y económicamente, el factor psicológico es muy importante, el dar cursos de capacitación no sólo es para el beneficio de la organización, sino recibir un diploma en una sencilla pero significativa ceremonia que reconozca el esfuerzo del servidor público, lo cual motiva en ocasiones más que una retribución económica y así en cierta medida se estaría evitando el obligar y enfrentarse al personal para su actualización, así como el fomento de la convivencia en actividades deportivas y recreativas.

¹⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. México. Edit. IAPEM- UAEM, 1997. P. 73.

2.1.10. Ausencia de un ambiente de confianza dentro de las organizaciones que estabilice e impulse las acciones diarias del personal.

Debido a la supremacía del padrinazgo, favoritismo y nepotismo en la asignación y destitución de los nombramientos, el servidor público no tiene la plena certeza de tener seguro su empleo, lo cual acarrea ineficiencias en su desempeño por el temor de perder su fuente de dinero y por otro lado incita a no desempeñarse con calidad pues no desea esforzarse infructuosamente, el sistema escalafonario parece en algunos casos inexistente. Conllevando una serie de consecuencias, negativas en la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos:

“aquellos que padecen una problemática interior, rara vez tienen capacidad de concentración y se les puede ver agitados. Si están intranquilos y temerosos, los observamos con nerviosismo y sudando libremente. Manifiestan un sobresalto excesivo por los ruidos súbitos o por la aparición inesperada del jefe... se sienten deprimidos o tristes el tono de su voz es monocorde o exhausto....pierden peso y sufren insomnio.... algunos están constantemente irritados, mientras que otros gritan por el menor motivo.”¹⁵

El “stress” predomina en el ánimo de la mayoría de los servidores públicos, debido al ambiente interior de las organizaciones, por ello:

“una de las cosas que conocemos bien acerca del ‘stress’ es que generalmente, va acompañado de sentimientos perturbadores y agitados. Una persona en estas condiciones se siente ‘bloqueada’, sus pensamientos y su actitud se vuelven más primitivos. A medida que el individuo se sienta más y más agitado sus ideas se hacen más simples, capta menos la realidad de su repertorio, se va acercando a posturas irracionales, y desaparecen de su repertorio todas las respuestas complejas que pudieran tener.”¹⁶

¹⁵Halloran, Jack. Op. Cit. P. 226 – 227.

¹⁶ Ibíd. P.249

Esta serie de factores no se toma en cuenta al momento de planear las reformas que buscan mejorar el accionar de lo público, ignorando el lado “humano” de los servidores públicos, es decir, la mayoría de los planes y programas de mejora van enfocados hacia los procesos no hacia el elemento humano que finalmente determina en gran medida el éxito o el fracaso de éstos. En México, es común pensar que el éxito exclusivamente depende de la simplificación y agilización de procesos, y no de las personas que los llevan a cabo.

2.1.11. Corrupción del papel del sindicato en el desempeño del personal sindicalizado.

El objetivo de los sindicatos de ayudar a la formulación de programas de personal que permitan que los procesos de selección, remuneración, capacitación, relaciones laborales, se desarrollen en forma más efectiva y con justicia para los trabajadores, protegiéndolos de cualquier tipo de abuso por parte de las autoridades, se ha visto desviado paulatinamente por una serie de vicios, que deterioran la imagen del sindicato, al grado de ser en ocasiones un impedimento en las relaciones laborales.

Dentro de la administración pública el proceso de negociación colectiva es una compleja red de sucesos que sirve para establecer el precio de la fuerza de trabajo, fijar honorarios, condiciones de trabajo, demandas conflictivas y los requerimientos de la fuerza de trabajo organizada que responden más a los intereses particulares de los dirigentes, que a los de cada agremiado. Es un proceso que intrínsecamente tiene amplios propósitos sociales, económicos y sobre todo políticos que trascienden los límites de las simples organizaciones, cuyo fin primordial es beneficiar económicamente a unos cuantos y no al total de los agremiados.

La dirección de personal, encargada de los asuntos relacionados con la organización de los servidores públicos, antes de tomar una decisión debe tener

precaución y cerciorarse de que las políticas y prácticas de personal que se efectúen no afecten a los servidores públicos sindicalizados, y se ajusten a lo estipulado en el contrato colectivo de trabajo con una negociación posterior con los representantes sindicales. Lo cual es una cuestión ambivalente, por una lado es importante respetar los derechos ganados a lo largo de luchas laborales (derecho de huelga, salario decoroso, jornadas reglamentadas, prestaciones, etc.), pero a su vez esta “protección” que da el pertenecer un sindicato y la ineludible negociación antes de tomar cualquier decisión retrasa el avance de la administración pública puesto que si los cambios incluyen una alteración importante en la forma de trabajo, con un aumento de actividades, disposición a asistir a cursos de capacitación y en general todo lo que implica un cambio en la organización, el sindicato pone un serie de trabas, argumentando que esto no es “justo” para sus agremiados.

Es frecuente que dentro de los sindicatos de burócratas se encuentre el charrismo, el cual es una modalidad de control sindical que se implanta por la fuerza y generalmente en oposición a la voluntad de los trabajadores, caracterizándose por el empleo de las fuerzas armadas del poder público para apoyar una dirección sindical postiza, usos sistemáticos de la violencia, quebrantamiento permanente de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, abandono total de los métodos democráticos, malversación y robos de fondos sindicales, así como corrupción en todas sus formas. Con graves consecuencias que deterioran el desempeño óptimo de las acciones de gobierno. “Ningún gobierno cumple sus cometidos públicos cuando el compromiso partidista, gremial o corporativo se sitúa por encima del bien común. Ningún gobierno cumple satisfactoriamente sus cometidos cuando sus acciones administrativas son erráticas, bizantinas e insuficientes”¹⁷

¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. P. 74.

2.1.12. Prácticas de corrupción y clientelismo en el quehacer cotidiano.

Las práctica de corrupción y clientelismo son un reflejo del desequilibrio y obsolescencia de las normas anacrónicas y estructuras organizacionales públicas. En este sentido dentro del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 señala que:

“al hacer un análisis de las conductas más frecuentes que llevan a la trasgresión del orden jurídico en la Administración Pública Federal (APF), es fácil encontrar que gran parte de las violaciones tienen su origen o en una normatividad compleja, o en la falta de capacitación del personal, o en sistemas y procedimientos que carecen de estándares tanto de calidad como de efectividad. En otros casos, el germen es la arraigada costumbre que hace ver como aceptable el que un servidor público reciba o pida un pago por sus servicios o decisiones; en otros, la impunidad alienta la proliferación de la corrupción; en otros más la ausencia de información transparente y veraz a la sociedad de lo que ésta puede y debe exigir a su gobierno, favorece la aparición de conductas ilícitas.¹⁸

La ineficiencia e ineficacia burocrática genera la corrupción como medio que facilita a la sociedad la solución de sus demandas, debido a que para el ciudadano resulta casi imposible la consecución de beneficios si acude a las reglas y procedimientos establecidos recurren a otros medios que para ello resultan más eficaces y con menos costos de tiempo y dinero. Esta ineficiencia genera al mismo tiempo actores (servidores públicos e individuos de la sociedad que por intereses económicos) que tienen los contactos necesarios para conseguir en un plazo breve, aunque sea a un costo extra para el usuario, lo que de otra manera resulta imposible de conseguir. Cabe señalar que no toda la práctica de la corrupción pertenece a los servidores públicos, dentro de la sociedad, nació una nueva profesión: los “coyotes” que son intermediarios que logran superar las ineficiencias burocráticas, con un fin negativo que no busca mejorar de raíz el problema, sino

¹⁸ SECODAM. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. México, 2001. Pp. 11.

sólo lo sobrelleva para obtener un beneficio económico para las partes involucradas en cada caso particular, y no al total de los usuarios afectados. Sin embargo, su sola presencia resalta la triste realidad de la corrupción como medio de sobrevivencia.

Todavía más grave resulta el hecho ineludible de que la corrupción es parte del sistema y se considera como un rasgo cultural. Es percibida como un elemento integrante del ejercicio de la administración pública, una manera de funcionamiento del sistema, un estilo de vida, un modo de proceder aceptado y aceptable. La conciencia de su daño ético es inexistente en los servidores públicos y en la sociedad en general, en detrimento de los que no cuentan con los recursos económicos, porque todo “favor” de agilizar los trámites y dar un buen servicio se paga, y sólo aquellos que pagan tendrán acceso a ellos.

Aunado a lo anterior desde un punto de vista económico, la corrupción en el sector público se puede entender como la venta, por parte de servidores públicos, de bienes del gobierno con el objeto de obtener ganancias (monetarias o no monetarias) de tipo personal. Así, los servidores públicos pueden vender (o entregar de manera discrecional) permisos, licencias, establecer prohibiciones, regulación de mercado, adjudicar licitaciones, entregar exenciones tributarias, etc., a cambio de un pago.

El individualismo imperante en la burocracia no reconoce la responsabilidad social que acompaña su papel dentro de la satisfacción de las demandas públicas. Como ya se mencionó la carencia de una conciencia social dada la magnitud de su función es clara y remarcada día a día con las acciones que se llevan a cabo.

2.2.Administración pública y cultura organizacional.

Dentro de la Administración Pública Mexicana hay una serie de fallas que conjuntándolas dan como resultado la cultura organizacional existente en la

burocracia mexicana, el sistema administrativo es negativamente complejo, es una mezcla confusa de disposiciones legales y medidas arbitrarias poco meditadas, que no tienen la coherencia necesaria para poder servir a la sociedad con eficiencia y eficacia. En este sentido, el aumento de unidades administrativas, normas de control a los procedimientos, la deficiente información o su ocultamiento; la obtención o pérdida del puesto, cargo o comisión originada meramente en relaciones inestables que responde a los intereses del jefe inmediato; el aislamiento entre las instituciones y el predominio de los intereses creados dentro y fuera de ellas, con concepciones contrarias o desigualdades entre las mismas, fragmentan a la administración pública; responsabilidades concretas y amenazadoras no siempre claramente definidas en las leyes. Dando como resultado una cultura organizacional carente del sentimiento de servicio, y sobre todo de la aceptación e identificación por parte de sus componentes.

En el servicio público la cultura de servicio es vital, dada la naturaleza de ésta. Empero, esto es olvidado en la práctica cotidiana por los servidores públicos, anteponiendo sus intereses personales al interés de la sociedad. Pero por qué esta actitud, es común pensar que toda la culpa de la ineficiencia e ineficacia en la prestación de los servicios es del burócrata que está en contacto directo con ella, cuando no siempre es así; a lo largo del desarrollo de la administración pública se observa la falta de una verdadera cultura organizacional que cohesione las acciones diarias hacia la mejora continua.

La ausencia de una cultura organizacional del servicio tiene su origen en la incoherencia social del funcionario y del servidor público que en ocasiones persiguen objetivos de beneficio personal. En los tres niveles operativo, medios y superiores hay una gran carencia de cultura de servicio, no sólo aquellos que están en contacto directo con la sociedad. Toda acción del servidor público es desviada hacia actos de corrupción, deteriorando la calidad de los servicios prestados. Gracias a la cultura organizacional existente los nuevos funcionarios y

servidores públicos, en su gran mayoría son contaminados con los viejos vicios de la burocracia, aceptando:

-Supremacía de los intereses particulares sobre el interés del total de la burocracia, cuando los partidos políticos controlan la burocracia pueden actuar como virtuales patrones, incurriendo en prácticas corruptas, al ofrecer recursos y cargos públicos para beneficio partidista y para lucrar personalmente. Beneficiándose principalmente los servidores públicos militantes del partido en turno.

-La falta de valores que impiden al servidor desarrollarse plenamente como ser humano y profesional; el servidor no es capaz de tomar decisiones, no hay lealtad con la responsabilidad asumida, no hay una preparación técnica y moral para ejercer una función pública, debido a que no son capaces de entender que el éxito se logra con esfuerzos propios a través de la preparación, de la honradez y de satisfacción personal del servir a la sociedad¹⁹.

-Un individualismo reinante como falta de un sano proceso de socialización. Asumiendo el cargo como patrimonio individual y abusando del poder público como instrumento de extorsión y de lucro personal.

-La vocación de servicio insuficientemente arraigada, la confusión de los fines con los medios o el desconocimiento de los objetivos comunes que la sociedad ha señalado; la tendencia a convertir organizaciones simples en complejas o a utilizar un lenguaje incomprensible para el usuario, por exhibir conocimientos técnicos en la mayoría de las ocasiones desvinculados de nuestra realidad y del entendimiento de aquellos que solicitan el servicio.

-Prácticas de corrupción en las actividades cotidianas. Con la presencia de una habilidad para manejar los recursos financieros, materiales y humanos, de acuerdo con las necesidades particulares de cada servidor sea cual sea su nivel

¹⁹ Para un análisis más detallado ir a Dilia Bernal. "Combate a la Corrupción". III Cátedra Virtual CLAD. Módulo 1. Corrupción y ética. Septiembre 2001 a enero 2002.

jerárquico, desviando el curso hacia fines totalmente incongruentes a la de la planeación inicial.

El desarrollo de condiciones apropiadas para que los servidores públicos trabajen bien motivados es casi nulo, los procesos de selección y promoción se encuentran principalmente basados en el clientelismo y no en el mérito y todo lo que esto conlleva para beneficio de la organización. A su vez salarios competitivos, estabilidad laboral y capacitación son elementos que difícilmente predominan dentro de la administración pública, por último la difusión de códigos de ética y valores institucionales se encuentra muy limitada, lo cual no ayuda a la mejora de la cultura organizacional de la burocracia mexicana como factor clave en la búsqueda de una administración con calidad en la gestión pública.

En algunos casos los servidores públicos no están identificados con lo que hacen, les da lo mismo el trabajo que realizan. Con la cultura existente se identifican, en forma participativa (con un sentido negativo) hacia los propósitos e intereses generales y se establecen pautas de comportamiento claramente definidas en la serie de interacciones que se realizan en el proceso de solución de las demandas públicas, dando por hecho la aceptación de toda la serie de fallas parte de los actores, sin un análisis previo.

Es una cultura que cuenta con elementos aislados unos de otros, no hay una unión o una identificación necesaria, que propicie el cumplimiento de las disposiciones legales, el manejo transparente de los recursos, la atención oportuna a la opinión y denuncias de la ciudadanía, el desarrollo de un servicio público de carrera y la rendición de cuentas a la sociedad. Difícilmente el servidor público tiene pleno conocimiento de lo que se va hacer, y participa en las decisiones del cuándo, cómo y dónde y quiénes se van a responsabilizar de sus resultados. Debido a la falta de identificación con lo que pretende el total de la organización percibiendo todo como una serie de imposiciones, evita en la medida de lo posible poner su mejor esfuerzo en las acciones para un mejor cumplimiento de los objetivos planeados.

CAPÍTULO 3. PRONOSTICO

3.1. El papel de la administración pública ante los retos del Siglo XXI.

Respondiendo al cambio y la innovación organizacional, el papel de la Administración Pública se ha rediseñado con el fin de responder a las nuevas demandas ciudadanas. Este cambio considerable en la última década, responde en gran medida a variables endógenas y exógenas. Con ello, el perfil de la administración pública, provoca una redefinición de su estructura como funcionamiento para hacer frente a los retos. La implementación de cambio y modernización en sí son impostergables si se pretende sobrevivir en un mundo altamente competitivo como el actual. En este sentido:

“desde los físicos presocráticos y los filósofos antiguos hasta Darwin, Marx y Dewey, el cambio ha sido objeto de estudio que desafía la definición de la medición. Con todo los directivos de hoy no tienen alternativa: deben tomar decisiones en un mundo donde los cambios se producen a una velocidad con una complejidad casi abrumadora borrando los límites aceptados de tiempo, geografía e idiomas; de industrias y mercados; y de los sectores públicos, privado y social. Los cambios en las reglas de juego sorprenden a los managers y los reducen a la impotencia. El management a la antigua ha dejado de ser eficiente”¹.

De acuerdo con Uvalle el gobierno precisa desenvolverse en una variedad de mercados económicos, políticos y sociales que lo obligan a ingresar al terreno de la competencia, cuidando la calidad de lo que se realiza. Desterrar la impericia gerencial, diluir la obsolescencia de sus rendimientos, desactivar los cotos burocráticos opuestos a la modernización administrativa y abrir las estructuras monolíticas es tarea impostergable a fin de aumentar la calidad de los servicios gubernamentales².

¹ Hesselbein Frances, Goldsmith Marshall y Beckhard Richard. Compiladores. La Organización del Futuro. Fundación Drucker. Argentina. Edit. Granica, 1998. P.101.

² Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. P. 69.

A pesar de la necesidad de innovaciones revolucionarias en todos los aspectos de rendimiento, muchas organizaciones de los sectores público y privado, parecen renuentes o incapaces de hacer lo necesario, para estar a la par de los cambios y las nuevas corrientes a fin de no perder los niveles de calidad con los que se debe de contar para no perder la legitimidad ante la sociedad. Las organizaciones actuales no quieren ceder el control, forjar alianzas nuevas, compartir conocimientos, dismantelar su burocracias ni abandonar los procedimientos tradicionales;

“se aferran desesperadamente a los métodos del pasado; así, las llamadas naciones más poderosas, miembros del G-7, ya no hablan de dirigir los asuntos globales sino de capear las crisis inmediatas. Los líderes empresarios no pueden darse el lujo de escurrir el bulto de esa manera... Los altos directivos y sus equipos de conducción, como sus contrapartes políticos del sector público, necesitan planos nuevos para marcar el rumbo de los mares tormentosos del cambio. Tanto ellos como sus organizaciones necesitan una comprensión más profunda de los alcances de la transformación que abarca el mundo y las nuevas actitudes centrales que serán necesarias para navegar los cambios y prosperar en el próximo siglo.”³

La competencia organizativa, antes basada en los principios de propiedad, estabilidad y control, pasará a depender de los conceptos emergentes, de interdependencia, flexibilidad y sociedad. Esas aptitudes incluyen medios para motivar e inspirar a las personas, crear equipos y sociedades, adquirir y aplicar los conocimientos; con el objeto de hacer frente a las exigencias actuales en un mundo altamente competitivo como el actual; ante esto el Estado, Gobierno y su Administración Pública (como proveedores del bien común) no pueden quedarse atrás. En este sentido, nuestro complejo grado de civilización depende, en buena parte, de complicados mecanismos de integración y coordinación que a su vez reclaman, cada vez en mayor medida, la existencia de administradores

³ *Ibíd.* P. 102.

profesionales o especializados, así como el empleo de técnicas y mecanismos cada vez más complejos⁴.

Una amplia gama de organizaciones del mundo entero sugiere que los líderes están desarrollando con éxito nuevas aptitudes centrales que además de permitirles ser lealmente competitivos y valiosos hoy, auguran un buen futuro a largo plazo. Las organizaciones del futuro desarrollan nuevos métodos de acción y cultura; aunque las soluciones difieren de un sector a otro, como de una empresa a otra, y no existe una panacea universal, ciertas aptitudes organizativas aparentemente trascienden las formas tradicionales y apuntan a la esencia de lo que se requiere para ser un líder del mercado en evolución. Pasan la prueba de la aplicabilidad perdurable en un mundo de cambios acelerados, incierto, que no conoce fronteras, a lo cual la administración pública no debe dar la espalda y continuar con los métodos anacrónicos con los cuales gestiona los asuntos públicos.

Aunado a lo anterior la administración pública se encuentra en una dualidad, por una parte, las nuevas tendencias obligan al Estado a disminuir su participación en las economías nacionales (Estado Mínimo), por el otro; aumentar su eficacia y responsabilidad que le encomiendan las demandas ciudadanas, en específico la atención a las políticas sociales. Implicando altos niveles de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio público, el cual debe de ser lo suficientemente funcional y legítimo en las actividades que realiza para beneficio de la sociedad. Eficiencia, eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo son los valores con los cuales tiene que caminar de la mano la administración pública actual.

Los cambios que afectan a los gobiernos, las variables organizacionales que inciden en la gestión pública, surgieron a partir de la década de los 90, denominándose era de la "incertidumbre institucionalizada". La incertidumbre

⁴ Sánchez López, Héctor. Op. Cit. P.23

institucionalizada es una característica de las organizaciones modernas, la cual se encuentra ligada a la cuestión de lo público, redefiniendo las acciones del gobierno en relación con la satisfacción de las demandas públicas. Al respecto señala Olmedo que “nuestra capacidad de predicción se ha reducido drásticamente. Ello modifica radicalmente la manera de gobernar y administrar. Antes se gobernaba y administraba como si se supiera lo que iba ocurrir. Hoy se tiene que gobernar y administrar como si se ignorara lo que va ocurrir. En la era de la incertidumbre la planeación, la gerencia, es decir, la manera de gobernar y de administrar, la toma de decisiones, tienen que adaptarse a lo inesperado y a lo desconocido. Ya no es como antes. La crisis penetra en todos los poros de la sociedad y el Estado”⁵.

De acuerdo con Arellano la incertidumbre es ya parte del acontecer cotidiano de las organizaciones; no es sólo referente obligatorio de la actividad gubernamental, sino que llega a ser origen y hasta causa del cambio en las propias organizaciones. A título de ejemplo, en México las gestiones públicas han presenciado una interesante interacción de diferentes agentes políticos que provocan una mayor incertidumbre. Es decir, el ámbito de la gestión no sólo es motivo de la incertidumbre, sino que la dinámica del poder y el conflicto por parte de los dirigentes provoca en algunos casos hasta la zozobra; con ello el perfil de la administración pública cambió, redefiniéndose al menos en términos teóricos de su estructura de funcionamiento para hacer frente a los retos⁶.

La incertidumbre en las organizaciones es detonada por cuatro grandes cambios a nivel internacional, mismos que transforman el perfil de los Estados⁷:

- a. El triunfo del neoliberalismo como corriente ideológica.

⁵ Olmedo, Raúl. Op. Cit. P.77.

⁶ Herrera, Alejandro. Op. Cit. P.88.

⁷ Ávalos Aguilar, Roberto. Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva. En Revista Gestión y Estrategia. No. 8. Julio-Diciembre. México. Edit. UAM-A 1995. Información obtenida en la página www.azc.uam.mx.

- b. La caída de los regímenes comunistas.
- c. La experiencia de los Ajustes Estructurales.
- d. El ascenso de los movimientos Democráticos.

a) *El triunfo del neoliberalismo*: El triunfo del llamado neoliberalismo en el proceso de instrumentación y formulación de políticas económicas readecua la correlación de fuerzas. La adopción y exportación de las ideas del Estado mínimo provoca una relativa homogeneización de las economías capitalistas. La apertura de las fronteras hace que las naciones flexibilicen y redefinan los límites del control político sobre el flujo comercial. La conformación de bloques comerciales promueve el intercambio de bienes, servicios e ideas. Existe una máxima en las tesis comerciales: a mayor apertura comercial, mayores posibilidades de que los Estados transformen sus estructuras. De tal forma que, la administración pública no puede pasar por alto la necesidad de cambio en la llamada globalización de la economía. Ésta aceleró el cambio organizacional.

b) *La caída de los regímenes comunistas*. El impacto que trajo la caída del comunismo, provoca que la administración de los Estados tenga como eje rector precisamente el triunfo "inevitable" del capitalismo, por lo que el Estado deja el paso al mercado, para no caer en las experiencias presentadas por el ex-bloque comunista.

c) *La Experiencia de los Ajustes Estructurales*: En la década de los 80, vivimos la caída de las tesis que sustentaban un Estado partícipe en la economía, que podía generar el desarrollo. El modelo se agotó y con ello se recurrió a la implementación del llamado ajuste estructural, no sólo en México sino en todos los países en desarrollo, como requisito para que el mercado sea funcional en los

países. El ajuste estructural, presenta tres vertientes que afectan el funcionamiento de la administración pública:

1. Apertura Comercial
2. Saneamiento de las Finanzas Públicas
3. Reestructuración del sector paraestatal

Por lo que se refiere a la reestructuración del sector paraestatal, las entidades públicas comenzaron a presenciar el fenómeno de las desincorporaciones. Estas se han dado en cuatro vertientes:

1. Transferencia
2. Liquidación
3. Fusión
4. Venta

El ajuste estructural provoca una readecuación de la administración pública. La dimensión del tamaño del Estado (en cuanto a número de unidades administrativas) se redujo notablemente.

d) *El ascenso de los movimientos democráticos*: La década de los años 80 también se caracteriza por la llegada de la tercera ola democrática en el mundo. Efectivamente, en América Latina se vivió un proceso de desmilitarización muchas veces acompañado por el ascenso de regímenes democráticos. Es la hora de la democracia, los movimientos pro-democráticos tienen un notable impacto en las gestiones públicas de América Latina. Los funcionarios públicos aprendieron que cualquier política pública hecha al margen de la ciudadanía, está altamente condicionada a su fracaso. “Lo estatal en consecuencia, se revisa a la luz de acontecimientos orientados por la senda de la democratización del poder. En este

sentido, hay una toma de conciencia para que el Estado no quede girando en su propio eje, es decir, que no aspire a una omnipotencia complaciente, puesto que su poder eficaz, sólo lo puede acrecentar en la medida en que no gobierna distante de la sociedad⁸. Esto se puede lograr a través de la creación de estructuras ad hoc, que sean flexibles, adaptable y con alto dinamismo participativo. En otras palabras, innovación.

Con los procesos de democratización en México, se manifiesta también una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas. A mayor democracia, mayores son los cambios que presentan la economía de un país, puesto que la democracia no sólo representa una redistribución del poder político, sino que una readecuación del poder económico. Democracia y crecimiento económico están ampliamente ligadas. En México, las gestiones públicas presencian un interesante interacción de diferentes agentes políticos; la llegada a las administraciones estatales y municipales de partidos de oposición dinamizó la participación ciudadana. Con ello, la función pública adquiere un carácter más plural, abierto y dinámico de la función pública, al menos en el sentido electoral.

Es evidente como el cambio organizacional es una de las características que define a nuestra era. Por lo cual,

“Los desafíos que afrontan actualmente las empresas están documentados en todas partes: contornos empresarios móviles, mercados globales en expansión, competencia explosiva, demografía inestable, cambios cada vez más veloces. En su afán de adaptarse, las empresas construyen las organizaciones del futuro con nuevas estrategias, técnicas operativas novedosas y formas inéditas de pensar en lo que se hacen. Últimamente también se ha visto una confianza creciente en otro mecanismo de adaptación: el rediseño estructural.”⁹

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. P.67.

⁹ Hesselbein Frances, Goldsmith Marshall y Beckhard Richard. Op. Cit. P. 83.

De acuerdo con Cabrero y Arellano¹⁰ la modernización y los cambios que se deben dar en la administración pública parte de tres categorías de análisis: la eficiencia, eficacia y la legitimidad:

1) *La eficiencia* demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros, su prudente y óptima colocación en las economías bajo criterios cuantificables y claramente expresos. En la administración pública, la eficiencia se demanda en el nivel operativo, lo cual requiere a su vez de la modernización de la tecnología administrativa, es decir, requieren de técnicas administrativas claras y de impacto inmediato, y, la instrumentación de las mismas tiene como referente temporal, el corto plazo. En este sentido, el cambio organizacional tiene como criterios los procesos decisorios bajo cánones cuantificables, claros y explícitos. La situación es más demandante en nuestros días puesto que la crisis económica, obliga a un uso adecuado de los recursos, haciendo que los criterios eficientistas tengan altas posibilidades de subordinar a otros. En este sentido, los objetivos del programa de reforma administrativa que se pretendan implementar, deben, entre otras cosas, brindar servicios públicos en forma más eficiente y con los recursos disponibles; establecer estándares de calidad a los que deberá someterse cada oficina con base en criterios de calidad, costos y eficiencia, y reorganizar a las dependencias y entidades de la administración pública para administrar de forma más eficiente la prestación de servicios públicos.

2) *La Eficacia* está dedicada al nivel medio de la administración pública. Aquí, la preocupación radica en la funcionalidad y calidad del aparato público. La eficacia es eje sustantivo del cambio organizacional. Las técnicas administrativas y su eventual modernización están enfocadas a su funcionalidad. La eficacia demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos de la organización. La

¹⁰ Cabrero y Arellano, Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica, en Gestión y Política Pública, vol. II, No. 1, enero-junio, pp. 59-86, CIDE, México, 1993.

importancia del factor humano en el ámbito de la eficacia es muy peculiar, puesto que comprende la coordinación entre el nivel operativo y estratégico de las organizaciones.

3) *La Legitimidad* al accionar cotidiano que la organización pública hace frente a su sociedad. La crisis de legitimidad es una característica que impera en las organizaciones públicas. Con ella, los organismos de la administración pública, tienen una limitación muy importante en sus gestiones. Los individuos preocupados por la legitimidad se localizan en el más alto nivel jerárquico de las gestiones públicas: el llamado 'funcionario estratega'. Estos servidores son los que en su mayoría se rigen más bajo cánones de camarillas de poder y tienen experiencias electorales; por ello buscaran renovar el diálogo entre Estado–Sociedad, con el diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación; con el objeto de recuperar la confianza perdida.

El funcionario estratega busca trazar los puentes más apropiados entre el medio ambiente y la organización, es decir la funcionalidad, va más allá de las propias estructuras administrativas de la organización. La preocupación estriba en la direccionalidad de la organización, por ello las actividades del funcionario estratega son más las de un catalizador del cambio. El reconocimiento de que el origen de los cambios en el sector público nace de la ciudadanía, más no del funcionario, es un prerrequisito necesario, tocante a esto Uvalle señala que la función de gobierno tiene que afectarse sin omitir los deseos de la sociedad. Es aquí, donde el servicio público tiene su justificación y legitimidad. Se trata de una justificación pública, originada en los fundamentos de la vida ciudadana, la cual genera, a la vez, su aceptación y reconocimiento que en términos de legitimidad, propicia la relación indispensable entre gobernantes y gobernados¹¹. En este

¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. P. 66.

sentido, el cambio se gesta en la población para ser canalizado a las estructuras administrativas, a través del funcionario estratega.

Para poder hacer frente a los retos actuales la administración pública no debe limitarse a lo que el 'funcionario estratega' sea capaz de hacer (individualmente), es importante que también se cambie a profundidad el total de la organización a fin de retroalimentarse todas las partes y definir un sólo sendero por el cual se encaminaran los esfuerzos colectivos e individuales. En este sentido la Fundación Drucker sugiere que la organización del futuro deberá ser la 'organización camaleónica'. Este tipo de organización tiene cinco características de importancia crucial¹²: gran flexibilidad, compromiso con el individuo, excelencia en el uso de equipos, fuertes capacidades centrales y afición por la diversidad:

1. *Gran flexibilidad*: la premisa funcional de la organización del futuro es la flexibilidad. Esta consagrada al movimiento, el cambio y la adaptación según lo requieran las modificaciones de su ambiente, que por cierto incluyen las que sufren sus clientes o usuarios según sea el caso. En tal circunstancia la administración pública necesita ser apta para absorber reacomodos que nacen de manera súbita. El servicio público tiene una de las pruebas más exigentes a encarar para evitar el cuestionamiento de los ciudadanos por falta de resultados efectivos. Es aquí donde el conocimiento y la destreza de los servidores públicos tiene que ser útil para no perder capacidad de reacción frente a las inestabilidades e incertidumbres. Igualmente deben tener capacidad de adaptación para erradicar situaciones graves. No menos importante es que sean capaces para desenvolverse en una variedad de contextos.¹³

2. *Compromiso con el individuo integrante de la organización*: por extraño que parezca, el eje del nuevo contrato es el compromiso con el individuo. Como buen contrato, requiere que ambas partes, la organización y el individuo, acepten sus

¹² Hesselbein Frances, Goldsmith Marshall y Beckhard Richard. Op. Cit. P. 170 – 176.

¹³ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. P.81.

cláusulas. La penetración generalizada del cambio social en las organizaciones crea las condiciones para que las dos partes firmen las cláusulas. Por un lado, la organización apuesta a los resultados más que al trabajo. Por el otro el individuo externa que lo más importante es el trabajo significativo y el crecimiento, sean en una organización o en un conjunto de ellas. Los trabajadores buscan un ambiente que les permita desarrollarse, capacitarse y aumentar el valor de su trabajo, desde otro punto de vista, la gente quiere participar de la solución de problemas en su organización. Por consiguiente, ésta debe asegurar que su gente esté capacitada para el trabajo de resolver problemas. La mera oferta de cursos de capacitación y adiestramiento es insuficiente, éstos requieren una política activa, con el fin de entender que las destrezas inculcadas en los individuos son portátiles. La organización se beneficia con el personal capacitado, los individuos se benefician al sumar destrezas en su caja de herramientas, y, a su vez los clientes o usuarios invariablemente se benefician porque sus proveedores poseen un plantel bien capacitado.

3. Excelencia en el uso de equipos: las aptitudes que la organización camaleónica transmitirá a su personal incluyen las que requiere el trabajo en equipo. Su importancia es crucial porque los equipos cumplirán funciones cada vez más importantes en el trabajo de la organización. Lo que prospera en la organización camaleónica es el trabajo en equipo, sustentado en la idea popular de 'dos cabezas piensan más que una'. En este sentido "aprovechar la innovación tecnológica para modernizar y desarrollar la vida administrativa de los gobiernos es condición para fomentar el trabajo en equipo, compartiendo valores, compromisos, cosmovisiones que tengan por objeto alcanzar la mejora de la calidad en lo que el gobierno hace y cómo lo hace. El nuevo servicio público debe incorporar a su misión la cultura de la competitividad y de los cambios continuos. El nuevo servicio público no se ancla en el conservadurismo que desalienta las iniciativas, el entusiasmo y el trabajo cooperativo. Le toma la delantera a las

inercias rituales y estimula las transformaciones que multiplican las energías creadoras de los gobiernos para convivir mejor con la ciudadanía.”¹⁴

El contar con equipos autodirigidos y autoadministrados es la fuerza impulsora de la organización flexible. A medida que cambia el ambiente, la organización se adapta y su estructura interna es flexible para incorporar las modificaciones. Los equipos se forman para resolver problemas, para lograrlo un individuo formará parte de un equipo, luego de otro, varios al mismo tiempo; porque los equipos deben cambiar según las necesidades. El funcionamiento eficiente de los equipos requiere que sus miembros posean las aptitudes necesarias para esta clase de trabajo. La organización es la que debe proporcionárselas. Según la situación, un individuo será director único de un equipo, codirector en otro y subordinado en un tercero: la naturaleza del trabajo define las funciones; hay rotación en la posición de los niveles jerárquicos, para evitar la monopolización del poder y al mismo tiempo fomentar la innovación y libre creatividad de los integrantes. La excelencia del desempeño individual sigue siendo necesaria y deseable, pero sólo en la medida que contribuye a la producción del equipo. El desempeño eficiente de distintas funciones requiere un conjunto de aptitudes nuevas que no brinda la organización tradicional.

4. *Fuertes capacidades centrales*: la fuerza de la organización camaleónica reside en sus capacidades centrales: el conocimiento de lo que sabe hacer mejor. La capacidad central es distinta del negocio central. La primera está centrada en el conocimiento y la pericia, el segundo en las tareas. Las organizaciones que perduran dominan el “y”, definen sus puntos fuertes, sus capacidades centrales y se organizan en torno a estas, sin descuidar las nuevas oportunidades. Las funciones no centrales las contratará a terceros. La organización comprende que no hay tiempo ni recursos para invertir en funciones que no sean centrales.

¹⁴ *Ibíd.* Op. Cit. P. 86.

5. *Afición por la diversidad*: al valorar al individuo por la organización camaleónica busca la diversidad en su personal y proveedores en cuanto a las capacidades y puntos de vista para resolver los problemas de los clientes o usuarios. La organización del futuro busca la diversidad, lo que puede incluir una semana laboral más larga o más corta y el reparto variable de horas según lo requiera el trabajo.

Retomando el factor de los recursos humanos en las organizaciones en el siglo XXI, la responsabilidad del funcionario y servidor público en el uso eficiente, eficaz y legítimo de los recursos del Estado es de vital importancia en las reformas a la administración pública. La responsabilidad de la gestión pública está estrechamente ligada a los procesos de democratización, que emanan de la sociedad y lo ejercen a través del funcionario. Al respecto Uvalle señala que los gobiernos requieren modernizar sus procesos de gestión teniendo como punto de referencia las reacciones ciudadanas. Democratizar a la administración pública, orientarla para que sea equitativa y eficaz y nutrirla de las ventajas del cambio organizacional, son requisitos para dar vida a un nuevo servicio público.¹⁵ En este sentido, la responsabilidad en el servicio público va más allá del mero uso de recursos financieros, sino en la eficaz respuesta de los mismos a las demandas del electorado,

“la clave de una mejor prestación de los servicios públicos es conocer lo que el usuario necesita. Con frecuencia, esto se traduce en desafíos de modo tradicional de hacer las cosas y en una nueva búsqueda de nuevas formas de dar el servicio. Es por eso que la nueva reforma administrativa no sólo debe influir sobre el cambio de actitudes y la cultura de la prestación del servicio, sino que también debe promover las reformas estructurales y administrativas para cambiar los sistemas de prestación de los servicios públicos.”¹⁶

¹⁵ *Ibíd.* P.85.

¹⁶ Sánchez López, Héctor. *Op. Cit.* P.31 – 32.

Para recuperar legitimidad ante la sociedad es importante aplicar las nuevas técnicas de manejo de los recursos humanos. Para ello de acuerdo con la Fundación Drucker:

“Las organizaciones deben forjar una nueva relación con el mundo que trasciende la competitividad. Deben buscar una motivación que despierte ecos en las personas al rozar sus vidas y les permita acceder a niveles de rendimiento que superan lo ordinario. Esta motivación no es tanto una misión o un objetivo como un compromiso que se expresa en la conducta cotidiana de todos los empleados de la organización... Hay algo más importante que las palabras: es el proceso de inculcar motivación, que exige buena disposición y participación por parte de todos los empleados, y despertar su interés de manera que cada uno elija vincular sus aspiraciones personales con el espíritu de la empresa... Un propósito superior crea un punto de estabilidad y un marco motivador para que los empleados pongan ganas además de inteligencia de trabajo.”¹⁷

La administración pública en pleno siglo XXI tendrá que innovar su gestión de recursos humanos, debido a que éste es el factor clave para el éxito en la implementación de las reformas administrativas para lograr los niveles de eficiencia y eficacia necesarias para recuperar la legitimidad perdida ante la sociedad. Hay que renovar la inversión en la gente.

“En este marco, el servicio público debe revitalizarse por los derroteros de la creatividad, la innovación y la imaginación para desentrañar el futuro y de la visión para conjugar no el pasado con el presente a partir de los retos del futuro. La sobredeterminación del futuro por efecto del pasado no es fórmula confiable en momentos en que el curso de la historia es regido por la velocidad y la tasa continua de cambio.”¹⁸

¹⁷ Hesselbein Frances, Goldsmith Marshall y Beckhard Richard. Op. Cit. P. 105.

¹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. P. 77 – 78.

La organización del futuro debe elaborar nuevas políticas de recursos humanos. Las organizaciones deben ayudar a su gente a adquirir las destrezas y la confianza necesarias para dominar el nuevo ambiente, a hallar seguridad y apoyo. Para las organizaciones, revalorizar el capital humano y poner el acento en el trabajo en equipo son la mejores maneras de crear un lugar de trabajo y una mano de obra capaz de afrontar los desafíos de la economía global. Para competir eficazmente es necesario, atraer, retener, motivar y saber utilizar de la mejor manera al personal de mayor talento.

“En las mejores organizaciones, los trabajos no se basan en las responsabilidades rígidas sino en la asignación flexible de tareas. Para promover la innovación y la sensibilidad, dos imperativos de la competencia actual, los managers no deben concebir la nueva organización como una estructura rígida sino como un conglomerado de conjuntos de actividades. La sensación de autoría combinada con un plazo concreto puede suscitar mayores esfuerzos, las personas embarcadas en proyectos creativos o de resolución de problemas que darán resultados tangibles dentro de plazos determinados tienden a ir a trabajar a cualquier hora, pensar en su trabajo en los momentos de ocio e invertir las enormes cantidades de energía física y psíquica que se requieren saber. Saber que el proyecto terminará y que con su realización vendrán los premios y el reconocimiento permite trabajar mucho más.”¹⁹

De acuerdo con la Fundación Drucker dentro de la gestión de los recursos humanos en siglo XXI, será necesario la aplicación de seis capacidades necesarias para triunfar y alcanzar con éxito las metas planeadas. Las cuales son²⁰:

1. *Crear un actitud mental compartida.* Vivimos en un mundo competitivo donde la supervivencia depende de la capacidad de reacción, la flexibilidad y la velocidad. Los directivos de las distintas organizaciones ya sean públicas o privadas

¹⁹ Hesselbein Frances, Goldsmith Marshall y Beckhard Richard. Op. Cit. P. 204 – 205.

²⁰ *Ibíd.* P. 263 – 268.

manifiestan explícitamente que en toda la organización debe imperar una nueva actitud mental centrada en otorgar a los empleados poder de decisión; según esta nueva actitud, las personas más cercanas al trabajo tienen la responsabilidad de mejorar la calidad y la eficiencia, y deben rendir cuentas por ello. Los directivos creen que si logran infundir esta actitud en todos los empleados, la organización servirá mejor a sus clientes o usuarios. Para dar a sus empleados mayor poder de decisión, transmitirá la información de arriba hacia abajo; para garantizar su competencia, les darán capacitación, mayor responsabilidad y gratificaciones.

Los beneficios de esta actitud serán, por un lado, una reducción de costos al disminuir la necesidad de supervisión directa, y por el otro, una mayor calidad al ser los individuos más componentes los que toman las decisiones. En la organización del futuro, los empleados deben ser más autónomos, autodirigidos y automotivados. Cuando los individuos están imbuidos de una actitud mental única con respecto a la identidad de la organización, sus mejores cualidades se confunden con una totalidad más fuerte. Esta actitud mental compartida se crea cuando los empleados conocen las intenciones de la organización, por qué ésta sigue tal o cual orientación y qué puede aportar cada individuo al objetivo global. En este sentido Uvalle señala que el arte del gobierno reclama mejores capacidades para enfrentar los retos del mundo cambiante. El servicio público debe habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental. Un servicio público renovado daría mayor vitalidad y sentido a la razón de ser del gobierno; un servicio público remodelado es condición para que la acción de gobierno sea consecuente con la pluralidad y las demandas ciudadanas.²¹

2. Ganarse a los empleados. La organización del futuro debe aprender a apropiarse del capital intelectual de sus empleados, que debe convertirse en el

²¹ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. P. 77 – 78.

bien más apreciable de la organización. Para apropiarse de ese bien, la organización debe encontrar la manera de ganarse a sus empleados, para que éstos pongan su corazón, mente y alma al servicio de los objetivos de la misma. En cuanto al sector público es importante que se erradiquen las prácticas corruptas en el manejo del personal, asignación de plazas, horas extras, incentivos, premios, asensos, etc., con el fin de recuperar la confianza del personal, la cual también es necesaria para poder hacer frente a los retos del mundo actual.

3.Despojarse de las fronteras. A medida que crece la organización, se suelen crear categorías para diferenciar a los individuos incluyen, entre otros, los niveles (funcionario en oposición al servidor público), las especialidades funcionales y la envergadura (empresa en oposición al sector). Eliminar las fronteras significa dar mayor importancia a las aptitudes del individuo que al sector donde trabaja. En las organización sin fronteras, los individuos talentosos aportan conocimientos independientemente de su posición jerárquica, función o título. Para ello se requiere que todo el personal se prepare día a día, el sector público visionario (como lo requieren las organizaciones del futuro), reclama un entrenamiento de excelencia; lo cual significa que junto a las fases de capacitación y adiestramiento para el personal operativo, es fundamental que los cuadros de la alta dirección gubernamental, también estén preparados para que la acción de gobierno evite colapsos, rupturas o destrucción de las instituciones públicas.²² Las aptitudes sin fronteras son importantes para la organización del futuro. A medida que caen las fronteras, el proceso decisorio se vuelve más rápido y eficaz. Un proceso continuo de trabajo incluye a clientes y proveedores. Los empleados de todos los niveles y funciones se concentran en atención al cliente o usuario.

4.Crear capacidad de cambio. El futuro es imprevisible. En lugar de gastar recursos enormes en la creación de estrategias que pueden triunfar o no en el futuro incierto, las organizaciones se vuelven más eficientes al crear la capacidad

²² *Ibíd.* P. 82.

para cambiar. Sus ejes son la agilidad, la flexibilidad y la velocidad. El futuro es tan incierto para los ganadores como para los perdedores. Mientras éstos crean equipos y fuerzas de tareas para estudiar los cambios necesarios, aquéllos ya se habrán adaptado. La aptitud para el cambio varía de una organización a otra, independientemente del sector al que pertenezcan. En la organización del futuro, la imprevisibilidad del futuro no creará temor siempre y cuando la organización posea rapidez, agilidad y astucia para cambiar y adaptarse. En este sentido, la eficiencia adaptativa es congruente con la complejidad organizada que el gobierno encara y representa. Su carácter es dinámico y continuo; así la eficiencia adaptativa puede lograrse haciendo y rehaciendo los cursos de acción, asumiendo riesgos, enfrentar incertidumbre y avanzar con sentido de inventiva.

6. Dominar el aprendizaje veloz. El aprendizaje veloz es la capacidad de la organización del futuro para generalizar ideas fuerza. Las organizaciones se diferencian por la agilidad para crear y diseminar ideas. Aprendizaje veloz significa que las ideas generadas en una parte de la organización son codificadas y compartidas por todos con el fin de no repetir errores y reproducir aciertos. Por ello dentro del gobierno, el servicio público visionario toma en cuenta su contexto político y social y destaca que la acción de gobierno demanda vencer restricciones, contratiempos y obstáculos²³; con una concepción realista de lo que son la sociedad y el gobierno. La burocracia no se pierde en claroscuros ni salidas falsas, es decir, valora el aprendizaje de los errores y tiene la posibilidad de desempeñarse mejor a partir de experiencias acumuladas y provechosas.

La organización triunfadora del siglo XXI sabrá enfocar las decisiones y la resolución de problemas desde una búsqueda universal de conocimientos más allá de las fronteras interiores y exteriores. La búsqueda global significa que todos los niveles de la organización se empeñarán en buscar mercados, capacidades y recursos en los rincones más remotos del planeta. La búsqueda de ideas,

²³ *Ibíd.* Op. Cit. P.83.

conocimientos especializados e innovaciones en el mundo entero será de primordial importancia para todas las organizaciones, sean del sector público, privado o social. Para introducir esta mentalidad en la trama íntima de la organización será necesario inculcar los valores y premiar a su personal. La capacidad de abordar un problema local con criterios globales sería una de las medidas del éxito del futuro de la organización del futuro.

Finalmente en cuanto a los recursos humanos es primordial el cambiar la cultura organizacional existente en las organizaciones, a fin de renovar desde las raíces las prácticas cotidianas e introducir más fácilmente los cambios programados para hacer frente a los retos actuales. En este sentido es necesaria la implementación urgente de una cultura vigorizante que incluya entre sus postulados principales:

1. Expresar claramente los valores de la organización y fomentar una fuerte adhesión a ellos.
2. Fomento de una aceptación e identificación del cambio continuo.
3. Rendir cuentas para la satisfacción de clientes o usuarios, y empleados a nivel local. Con el objetivo de que al interior y exterior de la organización sepan la situación y con ello mejorar y legitimar las acciones diarias.
4. Asociar la innovación con bajos niveles de miedo.

En cuanto el desempeño de los procedimientos administrativos la innovación de la gestión pública propone lo siguiente²⁴:

²⁴ Citado por Ávalos Aguilar, Roberto. Op. Cit. Fuente Original: Clayton Thomas, John. "Public Involvement and Governmental Effectiveness", en "Administration and Society", Vol. 24, N4, February, pp: 444-469. USA, 1993.

a) *Decisión gerencial autónoma*. En este tipo de decisión el administrador requiere resolver el problema sin la consulta del público. Este tipo de decisiones mayormente se realizan, a nivel operativo.

b) *Decisión modificada de la autonomía gerencial*. En este segundo tipo, se busca que el administrador localice la información necesaria de los segmentos del público, se informe de ideas y sugerencias, para que la decisión tomada refleje la influencia del grupo. Este segundo tipo es común dentro de los niveles coordinadores.

c) *Consulta pública segmentada*. El administrador comparte el problema en forma separada con segmentos del público, también obtiene ideas y sugerencias.

d) *Consulta pública unitaria*. El administrador comparte el problemas con el público, como un grupo único.

e) *Decisión pública*. En este tipo de decisiones el administrador comparte el problema con el público en su conjunto. Así, el administrador y la comunidad buscan alcanzar un acuerdo en las soluciones. Este tipo de decisiones son comunes en el nivel estratégico.

3.2. Panorama Político ante la déficit de eficacia y eficiencia de la Administración Pública.

La llamada “era democrática” con una transición hacia la alternancia política y una transparencia en los procesos electorales acompañada de una alto nivel de promoción a la participación de la sociedad, demostró un cambio palpable dentro del espacio electoral y sus instituciones, conllevando con ello una serie de consecuencias en el comportamiento del electorado mexicano al momento de presentarse elecciones. Con el desarrollo de una nueva cultura política, los ciudadanos de la era democrática están presentes y activos. Actualmente no podemos continuar tratando a la sociedad como niños a los que el padre tiene que

indicar cómo, cuándo y dónde tienen que llevar a cabo sus acciones para crecer y madurar.

“Las pretensiones de que el Estado vuelva a hacer todo, la sociedad de nuestro tiempo se caracteriza como una sociedad abierta. Esto significa que los límites de la acción estatal están dados por lo que la sociedad sabe y puede hacer. Dejar todo en manos de la iniciativa estatal no sólo es improductivo, sino inviable en un mundo que ha optado por revisar constantemente lo que el Estado hace y cómo lo hace. El Estado no puede ser ya el centro de pretendidas capacidades autárquicas. Debe ser por lo contrario, centro supremo de decisión pero sin anular, bloquear, frenar o inhibir o desestimular la vida pública.”²⁵

Es evidente que hoy en día dentro de la política mexicana se desarrolla un nuevo perfil de ciudadanos que no están dispuestos a ser ignorados y relegar la satisfacción de sus necesidades por los intereses de las minorías. La sociedad apática a las acciones del Estado y los actores políticos quedó atrás. Pareciera que esto es debatible si analizamos el nivel del abstencionismo, empero para asumir que la sociedad mexicana tiende hacia un papel de apatía política no es posible sólo tomar en cuenta las estadísticas que indican los niveles de abstencionismo en números que no dan suficiente información, sino además hay que analizar a fondo el por qué. “La sociedad mexicana como la de muchos lugares del mundo, es más exigente, más crítica, con una visión de corto plazo con demandas crecientes y cambiantes. En términos generales está desorganizada social y económicamente, tiene desconfianza en las autoridades y de alguna forma en sí misma”.²⁶ En general, puede estimarse que en México el abstencionismo ha sido un problema que se trata a la ligera, pero en realidad envuelve una gran complejidad, al incluir factores sociales de distinta naturaleza;

²⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. P. 67.

²⁶ Medina Plascencia, Carlos. Reforma del Estado ¿por dónde empezamos?. En Revista del Senado de la República. Número 6. Vol. 3. Enero – marzo. México. Edit. Senado de la República LVI Legislatura, 1997. P. 79.

pero es muy alto y si no se busca una solución rápida y certera, el derrotero que va seguir la política mexicana es poco alentador.

Se gastan millones de pesos en incitar a la sociedad a votar, y ésta hace el mínimo esfuerzo por responder al llamado. Pero ¿por qué la sociedad se niega a ejercer su derecho a votar?, para responder esto hay que partir del hecho de que la democratización y la transparencia en los procesos políticos son en mayor grado en la teoría y en un grado mínimo en la práctica, porque a pesar de presumir que la alternancia política daría al país las condiciones necesarias para el crecimiento y desarrollo que al menos el 40% de los mexicanos necesitan urgentemente, no se ven resultados palpables. La pobreza y marginación continúan y aumentan cada día más, lo que da como resultado que el votante cuestione si realmente va la pena votar, ya que “todo” continua igual y si acaso cambia es para empeorar y no al contrario como se espera, en un inicio. En este sentido, la sociedad está cansada de escuchar muchos discursos, y ver una falta de congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, que está dejando de creer en los partidos, en los políticos y busca otras formas de participación y representación.

La “desilusión o desencanto” de la política por parte de la sociedad en general y más aún de los votantes, es un hecho que debe alarmar a todos los actores políticos del país. El Estado, el Gobierno y la Administración Pública Mexicanos deben ver más allá del comportamiento y necesidades de sus militantes y percatarse que cada vez hay una mayor desilusión acerca del desempeño en las acciones públicas, las actividades diarias en la administración pública distan mucho de las promesas en campaña, dando como resultado la incredulidad pública.

“En las sociedades modernas no hay muchas razones para confiar de entrada en aquellos con quienes interactuamos. Muchos de ellos apenas son conocidos y carecen de elementos o de tiempo suficiente para anticipar su comportamiento futuro. Esta dificultad en la construcción de la confianza es pagada en términos de

un incremento en los costos de las transacciones y conduce a que los actores descansen en la existencia de controles formales y aun en su imposición”.²⁷

Esta incredulidad ha aumentado a tal grado que el Estado, el Gobierno y la Administración Pública pasan por una crisis de legitimidad, las críticas al sistema político aumentan en todos los sectores de la sociedad, y lamentablemente en lugar de atacar de raíz la desilusión masiva se está tratando de sobrellevar, con acciones que por medio de ayuda a ciertos sectores de la población buscan manipular y tratar de autoconvencerse de ser un buen gobierno. Sin embargo, hay que reflexionar hasta cuándo se podrá continuar con esta faramalla sin que la sociedad despierte por completo de su letargo en el que se encontró por mucho tiempo, es importante observar y analizar las reacciones tan agresivas que ha demostrado la sociedad a lo largo de América Latina para definir cual será el pronóstico de México.

La demanda de una sinceridad y ética intachable en los servidores públicos al vaticinar la situación que se vivirá económicamente, es necesaria y la sociedad lo exige cada día con más fuerza, el descontento popular ya no es más un indicador que se pueda “archivar” hasta las próximas elecciones. Al respecto,

“por medio de manifestaciones, tomando las calles, los lugares de libre expresión, los canales de participación y aun llegando a los lugares que se suponen prohibidos, las sociedades reaccionan cuando han sido agredidas, lanzan su voz para quejarse o advertir los peligros futuros, se inconforman ante las irracionalidades se quejan de los malos manejos y defienden ante todo, las libertades y derechos de los individuos”.²⁸

²⁷ Bejar A., Luisa. Democracia y confianza. En Revista Asamblea, Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del D.F. Número 25. Volumen 3. Febrero. México. Edit. I Asamblea de Representantes del D.F., 1997. P. 19.

²⁸ Luna Parra, María Angélica. Participación pro derechos humanos. En Revista Examen. Número 111. Año 10. Enero de 1999. México. Edit. CEN-PRI., 1999. P. 63.

No es necesario ser una persona con un nivel de estudios profesional para poder darse cuenta que el dinero para el gasto diario no alcanza, los servicios públicos son deficientes, la burocracia en algunos casos en lugar de ayudar busca aprovecharse de la necesidad de los usuarios, la denominada “gente del poder” (Presidente, Secretarios de Estado, Diputados y Senadores, etc.) en su mayoría son personas mentirosas y con una moral altamente cuestionada, debido a que en campaña prometen acciones que parecen reales y sobre todo corren el riesgo de creer que en verdad van a ser llevadas a cabo para la satisfacción de las demandas públicas más apremiantes, al no tener otra opción.

La legitimidad ante la sociedad se deteriora cada vez más, el pronóstico de la política en México no puede ser otro más que el declive sino se implementan mecanismos que aseguren la transparencia en los comicios electorales y obliguen el cumplimiento de las promesas electorales. Es primordial que los actores políticos se introduzcan cada vez más al entorno al que pertenece la comunidad la cual gobiernan, legislan o prestan un servicio, y no sólo en campaña, porque la falta de identificación de la sociedad con las autoridades es clara, a título de ejemplo la percepción común de los diputados es como personas que apenas si conocen, no tienen la oportunidad de intercambiar opiniones y sugerencias, y sólo van a visitarlos muy esporádicamente y sienten la actitud de fastidio de él hacia los colonos, más que el espíritu de servicio con el que se deben de presentarse estos legisladores. Es primordial recuperar la confianza, debido a que de ella depende en gran medida la posibilidad de que los electores se acerquen a sus gobernantes para que se sientan seguros de los ciudadanos, y de que entre ellos puedan florecer firmes lazos de colaboración.²⁹

Es evidente el proceso de satanización que la política sufre desde hace tiempo, y que, por irónico que parezca, se exagera en época de campaña electoral y durante el primer año posterior a ésta. Es común que si se le pregunta al ciudadano común su forma de pensar acerca de la política y todo lo que este

²⁹ Bejar A., Luisa. Op. Cit. P. 17.

concepto engloba, es un rechazo total y una recriminación muy fuerte al desempeño de los personajes de la política en ese momento, sin importar el nivel de gobierno (Federal-Presidente de la República, Estatal-Gobernador o Municipal-Presidente Municipal) al que pertenezcan. Con éste se hace referencia al hecho de que la figura del Presidente y su gabinete no son más aquellas “vacas sagradas” incuestionables que a pesar de cometer errores por seguridad es mejor callar y no exigir buenas cuentas. En este sentido, existen múltiples elementos y acontecimientos que ayudan a explicar y justificar la apatía ciudadana con instituciones que dejaron de responder adecuadamente a sus necesidades, y de cómo esa apatía se generalizó hacia la política en general. Todo lo relacionado con la política adquiere una connotación peyorativa que resta prácticamente toda legitimidad, el político es corrupto por naturaleza o propenso a serlo, la política es una actividad para el enriquecimiento de unos pocos.

Está claro que efectivamente existen políticos corruptos y que se enriquecen con su labor. Por otro lado, se encuentra la ciudadanía, que sostiene posiciones antipolíticas, y si existen intenciones de contribuir al cambio estas aspiraciones se truncan por políticos profesionales que actúan en contra de los intereses populares, por ello sus altas aspiraciones y deseo de participación no tienen ni tendrán cabida en un sistema corrupto y excluyente, sí se continua como hasta ahora. La satanización de la política responde al hecho de haberla llevado en la dirección equivocada (corrupción, clientelismo, populismo, etc.), porque finalmente la política es hermosa, interesante y sobre todo necesaria para la vida de cualquier Estado, por lo tanto es primordial un cambio real en los procesos electorales, desempeño de los actores políticos ante la sociedad para poder recuperar el respeto que se perdió.

Retomando el tema del abstencionismo electoral, además del hecho de rechazar de entrada las elecciones por su falta de transparencia por parte de las autoridades en la materia, se encuentra el hecho de que el ejercicio del voto

presupone un costo elevado,³⁰ en conocimiento, tiempo e incluso dinero, que los electores no están dispuestos a correr sino se les responde de manera positiva. Hay un desequilibrio latente entre el costo del ejercicio del voto y el beneficio obtenido al final, por lo tanto no se puede obligar al votante a ejercer su derecho cuando no se cumplió lo prometido.

Aunado a lo anterior, aunque no sea percibido a primera vista, el individuo que acude a votar hace un cálculo previo del beneficio que pueda tener de su participación, pros y contras, y dadas las circunstancias socio-económicas actuales, lo que persiguen es obtener y no ceder, no hay actuación desinteresada por parte de los votantes. Dentro del electorado se encuentran los “pobres” que dadas sus circunstancias se encuentran muy ocupados en “sobrevivir” como para “desperdiciar” su tiempo y dinero en el hecho de ir a votar por unos gobernantes que no van a propiciarles las condiciones necesarias para mejorar su situación; en cuanto al tiempo y dinero, me refiero al hecho de que la gran mayoría vive al día y desperdiciar un día de la semana en otra cosa es reducir el ingreso semanal. Por ello el abstencionismo está directamente relacionado con la utilidad esperada del voto. Del abstencionismo actual en México se pueden afinar dos tipos de factores determinantes:

A) Psicológicos: presencia de apatía, indiferencia, desideologización o desinterés por los asuntos políticos, el convencimiento pleno de la turbulencia y del escaso peso específico e inutilidad del acto participativo (escepticismo a toda actividad que promete “cambio” en las acciones electorales), la relativización de la importancia de las elecciones dada su escasa influencia en las decisiones políticas.

³⁰ Votar no es una actividad sin costo; su costo es mínimo, pero lo tiene:

- El tiempo y el esfuerzo de ir a registrarse.
- El tiempo y el esfuerzo de ubicar e ir a la casilla el día de la elección.
- Los costos para allegarse la información mínima que permita distinguir entre los candidatos.

B) Políticos: el dominio de algunos partidos políticos, la práctica de una política informal de parte de los liderazgos caudillistas, reflejado en pactos excluyentes e imposiciones autoritarias y la desvinculación de éstos de los asuntos concretos y de la vida comunitaria. La falta de credibilidad hacia las fuerzas políticas ante el incumplimiento de las promesas electorales, el carácter cerrado de las listas electorales con la presencia de un censo falso que implica un vicio de origen que indudablemente se refleja en el resultado de la elección. Y finalmente la brecha entre gobernantes y gobernados, y el desequilibrio de opiniones y prioridades entre ambos.

Hay una escasa importancia del voto individual en la política, es preocupante que en nuestro país la abstención es consciente, con un pleno rechazo al sistema y a la convocatoria electoral. En este sentido, la sociedad está demostrando su enojo y su desencanto de las prácticas políticas, y lo realiza con conocimiento de causa. Al respecto, es usual que el electorado decida no votar desde el inicio de la campaña electoral, argumentando que no siente ninguna simpatía por algún partido, argumentando incredulidad acerca de que todos (Estado, Gobierno y Administración Pública) son lo mismo y ninguno cumple como debería.

Empero, no todo el pronóstico es poco alentador, algunos sectores de la sociedad tienen deseos y voluntad de participar para cambiar la situación de su localidad y del país, pero no se encuentran satisfechos con los medios y partidos del sistema, lo cual en cierto modo es bueno y hay que saber sacarle provecho para recuperar la credibilidad en la política y sobre todo el respeto que los servidores públicos han perdido. Puesto que la labor de los actores políticos en general es de vital importancia para el desarrollo y crecimiento del país.

3.3.Desempeño de los servidores públicos ante la carencia de una cultura organizacional que cohesione las acciones diarias.

Una organización es una entidad coordinada que busca lograr una o varias metas en común, y esto es logrado gracias a la convivencia cotidiana y al sentimiento de identificación que otorga el sentirse “parte de”. En este sentido, ninguna organización podrá concretizar con éxito sus planes si se encuentra disgregada, si sus partes componentes en cuanto al personal (Funcionarios Públicos de Mando y Servidores Públicos) encuentran un continuo choque entre sus intereses, en ocasiones siendo éstos olvidados y supeditados al interés “común” de alcanzar los objetivos y metas de la organización, empero, este interés tiene muy poco de común, puesto que al no tomarse en cuenta al total de las partes para su formulación, se está imponiendo y no se está negociando para el bienestar de todos. Pero la pregunta es, cómo es posible conocer en qué consiste la organización y cómo poder abordar a las distintas partes para poder aglomerar los esfuerzos exitosamente para lograr una administración eficiente y eficaz; la respuesta es sencilla: la Cultura Organizacional, es la clave.

Cuando una persona asiste a realizar su trabajo, independientemente del ámbito de la organización, lleva consigo diariamente una serie de ideas preconcebidas sobre sí mismo, quién es, qué se merece, qué es capaz de realizar y cuánto está dispuesto a realizar, hacia a dónde debe marchar la organización en la cual se encuentra laborando, etc., puntos clave que determinan su desempeño día a día. Al respecto “el hombre por naturaleza es un ser inminentemente social y el cual tiende a relacionarse con otras personas estableciendo grupos en la escuela, en su zona donde vive y por supuesto en su trabajo los grupos son espacios donde interactúan dos o más personas que trazan objetivos particulares. Se denominan grupos formales a aquellos que se forman dentro de un empleo que tienen trabajos específicos a realizar y grupos informales al grupo de amigos por ejemplo con que cada quien prefiere juntarse aquí en la escuela que sólo nos liga el hecho

de tener cosas afines”³¹. Esta forma de pensar es producto de los factores relacionados con el trabajo cotidiano: el estilo de liderazgo del jefe, la relación con el resto del personal, la rigidez o flexibilidad de la organización dependiendo del caso, las opiniones de otros, su grupo de trabajo. Lo cual se concretiza en lo que conocemos como cultura organizacional.

La cultura organizacional es el pegamento social o normativo que mantiene unida a una organización; debido a que ella expresa los valores o ideales sociales y creencias que los miembros de la organización llegan a compartir, manifestados en elementos simbólicos, como mitos, rituales, historias, leyendas y un lenguaje especializado. Cumple funciones importantes en la organización, gracias a que los artefactos culturales, incluyendo el diseño y el estilo de administración, transmiten valores y filosofías, socializan a los miembros, motivan al personal y facilitan la cohesión del grupo y el compromiso con metas relevantes. Al respecto Alejandro O. Córdova señala que la cultura organizacional se describe como el conjunto de valores que ayudan a los miembros de la organización a entender la misión, cómo se hacen las cosas y qué es lo importante; se relaciona con el desempeño administrativo, y se definen como sus determinantes la historia de la organización, sus éxitos y la manera cómo éstos se han compartido al interior de los grupos³².

En este sentido, se puede afirmar de antemano que una cultura constituye un cuerpo complejo de normas, símbolos, mitos e imágenes que penetran dentro de la intimidad del individuo, estructuran sus instintos y orientan sus emociones. Esta inserción se efectúa con arreglo a procesos mentales de proyección e identificación polarizados sobre los símbolos, mitos e imágenes de la cultura, así

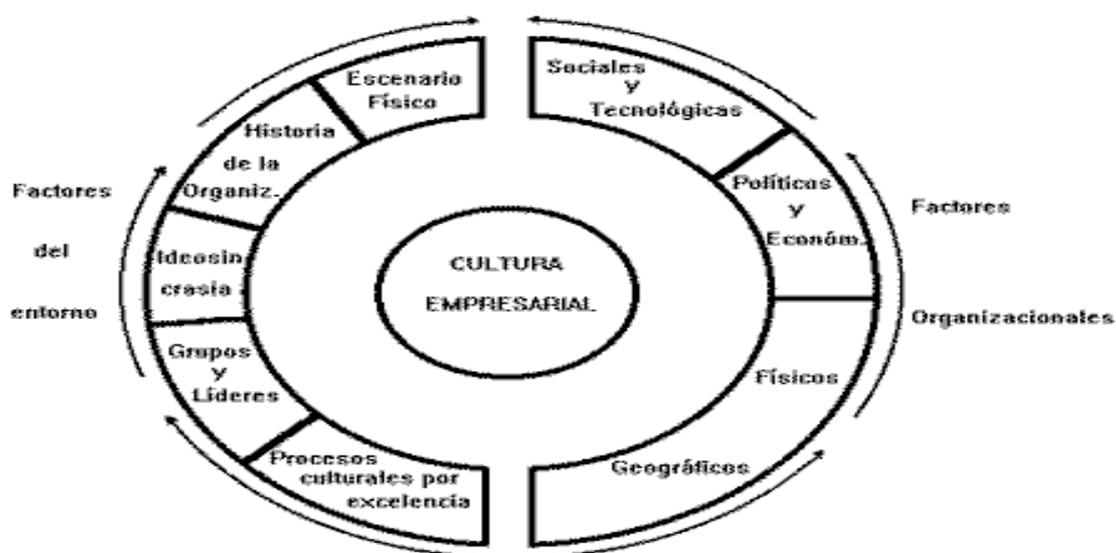
³¹ Martínez, Pedro. Comportamiento Organizacional. Artículo obtenido en la pagina www.gestiopolis.com.

³² Córdova Villegas Alejandro O., Playán Font Isabel, Gudiño Pérez Patricia, Hernández Mendoza Erik R., y Sánchez Martínez Arturo. Un enfoque del estudio de la cultura organizacional. En Revista Gestión y Estrategia. No. 14. Julio-Diciembre. México. Edit. UAM-A 1998. Información obtenida en la página www.azc.uam.mx.

como sobre las personalidades míticas o reales que emanan sus valores (antepasados, héroes o dioses)³³.

Los factores que influyen en el proceso de formación de la cultura organizacional de una empresa ya sea pública o privada, están relacionados con el entorno (factores externos) y los factores intrínsecos de la empresa y organización (factores internos), como se muestra en la siguiente figura³⁴.

Figura 2 Factores que influyen en la formación de la cultura.



La cultura organizacional incluye lineamientos perdurables que dan forma al comportamiento de la organización reflejado en el éxito o fracaso en el estilo administrativo. En este sentido, una fuerte cultura puede contribuir substancialmente al éxito a largo plazo de las organizaciones al guiar el

³³ Espinosa Espíndola, Mónica y Medina Salgado César. Cultura Organizacional: dos caras de un mismo servicio. En Revista Gestión y Estrategia. No. 14. Julio-Diciembre. México. Edit. UAM-A 1998. Información obtenida en la página www.azc.uam.mx.

³⁴ Alabart Pino, Yesmin. Perspectiva Metodológica para el Diagnóstico de la Cultura Organizacional. Artículo obtenido en la página www.gestiopolis.com. Cabe mencionar que la figura conserva su estructura original de la fuente, por ello al referirse a la cultura le añade el término “empresarial”.

comportamiento y dar significado a las actividades. Bajo este marco, los factores básicos que determinan el comportamiento individual son las relaciones entre las tareas y la autoridad. La cultura de una organización está constituida por el patrón de supuestos básicos que los individuos y los grupos utilizan para relacionarse con ella y con su entorno; además de generar pensamientos y opiniones comunes acerca de ella. Por ello para que una organización sea capaz de ser flexible y adaptarse permanentemente a los cambios externos, es necesario que haga coincidir los intereses y objetivos de la organización con los de sus personas a través de estructura y procesos que faciliten la comunicación entre empleados, para asegurar en la medida de lo posible el alcance del éxito³⁵. En este sentido, los cambios culturales ocurren cuando la gente empieza a pensar diferente y en consecuencia, a hacer cosas diferentes. Al modificarse la cultura, también se transforma la forma en como “se hacen las cosas por aquí”, lo que puede significar el desarrollo de un nuevo estilo (ritmos y tiempos)³⁶.

Las culturas fuertes atraen, recompensan y mantienen el apego de la gente que desempeña roles esenciales y cumple con metas relevantes. Una de las responsabilidades más importantes de la administración es dar forma a los valores y normas culturales, por ello si queremos brindar servicios públicos con calidad debemos de contribuir día a día a formar una cultura organizacional idónea para añadir esa clave para alcanzar el éxito que se ha pretendido y lamentablemente ha sido difícil de obtener. De esta manera el pensar en no contar con una cultura organizacional que cohesione las acciones diarias es inaceptable, puesto que es sumamente importante y debido a ello debe ser ésta capaz de responder a los retos actuales a los que se enfrenta la administración pública.

La cultura organizacional puede ser un bien o una obligación. Puede ser una ventaja debido a que las creencias compartidas facilitan y ahorran las

³⁵ Córdova Villegas Alejandro O., Playán Font Isabel. Op. Cit.

comunicaciones, y facilitan la toma de decisiones, siendo vital para la cohesión de las acciones diarias. Los valores compartidos facilitan también la motivación, la cooperación y el compromiso. Esto conduce a la eficiencia de la organización. Es importante tener congruencia entre la cultura organizacional, las estrategias y el estilo administrativo, para evitar continuar con el derroche de recursos en tácticas erróneas en la búsqueda por alcanzar una administración con calidad con altos niveles de eficiencia y eficacia, altamente demandados día a día por la sociedad.

Dentro de sus rasgos más significativos se puede percibir la importancia que tiene en cuanto al desempeño de la organización en general y la contribución vital a la cohesión de las acciones diarias de los servidores públicos; trata de ver cuál es el entorno real en que se desenvuelve una organización y cuáles son los determinantes que orillan a sus miembros a actuar y tomar decisiones de una determinada forma³⁷; por ello carecer de una cultura organizacional fuerte es cometer un gran error, si se pretende implementar una serie de cambios en pro de la mejora en la prestación de servicios públicos como respuesta a la crisis de legitimidad por la cual están atravesando las instituciones públicas. Los rasgos son³⁸:

- a) Las representaciones del entorno que comparte la organización como institución abierta y en contacto continuo con el ambiente externo a ella.
- b) La tecnología, hábitos y modos de conducta aprendidos en la vida organizacional.

³⁶ Espinosa Espíndola, Mónica y Medina Salgado César. Op. Cit.

³⁷ Velázquez Gallardo, Camargo Vázquez María Isabel, y Magallón Diez María Teresa. Cultura Organizacional: hacia un nuevo enfoque de la misión del administrador. En Revista Gestión y Estrategia. No. 14. Julio-Diciembre. Edit. UAM-A 1998. Información obtenida en la página www.azc.uam.mx.

³⁸ Gimón, Alonso. Marco teórico del cambio organizacional. Artículo obtenido en la página www.gestiopolis.com.

- c) La valoración social de los puestos de trabajo y funciones y su estratificación.
- d) Los roles que se instalan para mantener cohesionados a los grupos sociales, incluyendo a personajes tales como negociadores, consejeros, protectores, líderes informales y otros componentes no jerárquicos de la organización.
- e) Los actos simbólicos que no están escritos pero funcionan como rutinas.
- f) Las redes de comunicación que conectan a los participantes por razones afectivas o emocionales y no necesariamente por motivos técnicos o burocráticos.
- g) El sistema de valores, mitos y creencias compartidos en los grupos de trabajo.

El futuro que se pudiera pronosticar para una organización que carezca de una cultura organizacional capaz e responder a los retos actuales es difícil y lleno de obstáculos. Sería una organización disgregada y con graves problemas dentro del personal en cuanto al mal comportamiento, prevalecería el individualismo, al momento de tomar una decisión sería muy rezagada su difusión y aceptación. Cabe mencionar que la cultura organizacional ayuda en cierta medida, gracias a sus canales informales (pero respetados por los integrantes de la organización) y formales a la aceptación temprana de un cambio en los procedimientos de trabajo y si es posible participación del total del personal para dar algunos “detalles” para encajar perfectamente con el ritmo de trabajo. ³⁹

³⁹ En este sentido, las comunicaciones emplean un conjunto de medios a través de los cuales se difunden las creencias y los valores organizacionales; que permiten a los héroes mostrarse y ser mostrados para servir de ejemplo. Los mensajes pueden ser verbales (formas de hablar); escritos (documentos de la organización);

El trabajo diario no sólo es realizar actividades específicas, acatar la normatividad vigente en la materia, cumplir con objetivos y metas de planes, respetar lo estipulado en el presupuesto, sino que además existe el roce con otro personal, que posee ideas propias y estado de ánimo en ocasiones muy diverso entre ellos. Por ello el contar con un sentimiento de identificación superior a las diferencias traerá consigo la fluidez necesaria entre las relaciones del personal integrante de la organización, ayudando a que las decisiones tomadas por los Funcionarios Públicos de Mando en la medida de lo posible eviten estancarse al tratar de solucionar pequeños pero numerosos problemas en la percepción de la organización como un todo. Es trascendental el hecho de que el personal tenga la plena conciencia de que son partes complementarias dentro de la organización y aunque su actividad sea muy pequeña, es fundamental para que se complete el círculo y se puedan alcanzar las metas propuestas, puesto que en ocasiones los niveles más bajos de la estructura jerárquica tienen la idea errónea de que su trabajo por el simple hecho de no implicar toma de decisiones que involucren cambios importantes en el curso de las actividades cotidianas, la forma en la que se lleven a cabo no interesan y si éstas son ejecutadas con eficiencia y eficacia, ni siquiera será percibido por el resto de la organización.

Es importante que no se piense en el servidor público como un robot que sólo piensa en ir a trabajar y cumplir con lo que se le pide y volver a su casa, es un ser humano con necesidades que no sólo se limitan al aspecto económico, las cuales de acuerdo a la Teoría de las Necesidades de Abraham Maslow⁴⁰ son 5 y dentro

materiales (mobiliario); estilo (vestimenta); de acción (reuniones); de estatus (espacios); de imagen (periódico interno) y de pertenencia (grupo profesional). Esta red de comunicación recoge todos los medios formales e informales que se usan para transmitir la información que es necesaria para la agilización de la puesta en marcha de los cambios o decisiones a implementar. Córdova Villegas Alejandro O., Playán Font Isabel. Op. Cit.

⁴⁰Abraham Maslow elaboró una teoría de la motivación con base en el concepto de jerarquía de necesidades que influyen en el comportamiento humano. Concibe esa jerarquía por el hecho de que el hombre es una criatura cuyas necesidades crecen durante su vida. A medida que el hombre satisface sus necesidades básicas, otras mas elevadas ocupan el predominio de su comportamiento. Robbins, Stephen P. Comportamiento Organizacional: conceptos, controversias y aplicaciones. México, 1987. Edit. Prentice-Hall Hispnoamericana, S.A. Pp. 124 – 126.

del núcleo de la cultura organizacional se comprenden 4 de ellas, buscando en la medida de lo posible, satisfacer al trabajador. Las cuales son:

1. Fisiológicas.- comprenden hambre, sed, vivienda y sexo, en general necesidades corporales.
2. *Seguridad*.- incluyen protecciones contra daño físico y emocional.
3. *Amor*.- abarca afecto, pertenencia, aceptación y amistad.
4. *Estima*.- incluye factores internos de estimación como respeto de sí mismo, autonomía y logro, y comprende también factores de estima como estatus, reconocimiento y atención.
5. *Autorrealización*.- está representada por el impulso de llegar a ser lo que se puede ser; comprende crecimiento, realización del propio potencial y autorrealización. ⁴¹

⁴¹ En general, la teoría de Maslow presenta los siguientes aspectos:

- i. Una necesidad satisfecha no origina ningún comportamiento, sólo las necesidades no satisfechas influyen en el comportamiento y lo encaminan hacia el logro de objetivos individuales.
- ii. El individuo nace con un conjunto de necesidades fisiológicas que son innatas o hereditarias. Al principio, su comportamiento gira en torno de la satisfacción cíclica de ellas (hambre, sed, sueño, etc.)
- iii. A partir de cierta edad, el individuo comienza un largo aprendizaje de nuevos patrones de necesidades. Surge la necesidad de seguridad enfocada hacia la protección contra el peligro, contra las amenazas y contra las privaciones. Las necesidades fisiológicas y las de seguridad constituyen las necesidades primarias, y tienen que ver con su conservación personal.
- iv. En la medida que el individuo logra controlar sus necesidades fisiológicas y de seguridad, aparecen lenta y gradualmente necesidades más elevadas: sociales de estima y de autorrealización
- v. Las necesidades más bajas (comer, dormir) requieren un ciclo motivacional relativamente rápido, en tanto que las más elevadas necesitan uno mucho más largo.

Por ello el comportamiento de los servidores públicos dentro de la organización no es espontáneo ni está exento de finalidad:

- I. El comportamiento es causado: Existe una causalidad del comportamiento. Tanto la herencia como el ambiente influyen de manera decisiva en el comportamiento de las personas, el cual se origina en estímulos internos o externos.
- II. El comportamiento es motivado: En todo comportamiento humano existe una finalidad. El comportamiento no es casual ni aleatorio, siempre está dirigido u orientado hacia algún objetivo.
- III. El comportamiento está orientado hacia objetivos: En todo comportamiento existe un impulso, un deseo, una necesidad, una tendencia, expresiones que sirven para indicar los motivos del comportamiento.

Si se continua con el grave error de canalizar el total de las inconformidades que tienen los servidores públicos con su trabajo (dando como consecuencia altos índices de corrupción, ineficiencia e ineficacia en la prestación de los servicios⁴²), hacia la retribución económica, se estaría solucionando parcial y momentáneamente el problema. Es claro que, aunque el dinero siempre es necesario, el ser escuchados y sentirse bien psicológicamente en cuanto al trabajo al cual asisten día a día es elemental si se desea que el servidor publico se encuentre al 100% de sus capacidades y así pueda cumplir con las expectativas propuestas; de lo contrario el desempeño del personal de las instituciones públicas irá disminuyendo acarreando graves dificultades en el cabal cumplimiento de la responsabilidad de la administración pública ante la sociedad.

⁴² Para una mayor referencia ver el Capítulo 2 “Diagnóstico”.

El impacto de la acción colectiva o individual repercute directamente en la forma como evolucione cada institución. Dichas acciones responden a una serie de cuestiones las cuales el servidor público no puede ignorar, se encuentran definidas por un conjunto amplio, en el cual se involucran aspectos como la cultura y subcultura a la que pertenece este servidor público, su círculo familiar, sus objetivos personales y la compatibilidad o incompatibilidad con los de la institución, la estructura organizacional (su rigidez o flexibilidad), su relación con los usuarios y con el sistema en general. De lo cual se puede observar que la importancia de una cultura organizacional fuerte y sana dentro de la administración pública es vital si queremos un pronóstico alentador en la búsqueda por una administración con calidad y recuperar ese respeto y amor hacia el servicio público.

La cultura organizacional constituye la base del funcionamiento organizacional, es la fuente invisible donde la estrategia, estructura y sistemas adquieren su energía. El éxito de los proyectos de transformación dependen del talento y de la aptitud de los Funcionarios Públicos de Mando para cambiar la cultura motriz de la organización a tiempo y de acuerdo con las estrategias requeridas para el cabal cumplimiento de los estipulado en planes y programas que tienen como objetivo primordial satisfacer las necesidades más apremiantes de la sociedad. En este sentido, dentro de la administración pública la transición que se está viviendo no es un simple traslado del modelo burocrático tradicional a un nuevo modelo flexible; la transición demanda un cambio de perspectiva en la visión del mundo organizacional: en cómo pensamos acerca de la organización, de cómo la organización se va convirtiendo por sí misma en cultura y de las formas que se adoptan para su administración⁴³.

⁴³ Velázquez Gallardo, Camargo Vázquez María Isabel, y Magallón Diez María Teresa. Op. Cit.

De esta manera, sí se pretende determinar la salud organizacional de la institución hay 4 criterios⁴⁴ indispensables que los mandos superiores deben tomar en cuenta, los cuales son fácilmente perceptibles si se toma en cuenta lo aportado por la cultura organizacional agilizando la realización de análisis exhaustivos que retrasarían la puesta en marcha de estrategias que buscarán mejorar el desempeño del personal:

1. Adaptabilidad: habilidad para resolver problemas y reaccionar con flexibilidad a la exigencia cambiante del medio.
2. Sentido de identidad: conocimiento y visión por parte de la organización, para determinar qué es, qué fines persigue y qué es lo que hace.
3. Capacidad para ver la realidad: habilidad para buscar, percibir en forma adecuada e interpretar correctamente las propiedades reales del medio, particularmente aquellas que son importantes para el funcionamiento de la organización.
4. Integración: se refiere a un estado de integración entre las partes de la organización, de tal manera que no haya fines encontrados entre ellos.

De carecer de la cultura organizacional elemento clave que cohesiona las acciones diarias, se estaría cometiendo un grave error debido a que el éxito y evolución de una organización, deben estar en función del desarrollo personal de cada uno de los individuos que están involucrados en ella. Y esto no se logra si dejamos a un lado los valores, creencias, mitos y todo aquello que se transmite de generación a generación dentro de la organización, fortaleciendo la relación entre los integrantes.

⁴⁴ Alabart Pino, Yesmin. Op. Cit.

CAPÍTULO 4. HERRAMIENTAS PREVIAS PARA EL CAMBIO DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL: DESARROLLO ORGANIZACIONAL Y COMBATE A LA RESISTENCIA AL CAMBIO.

4.1. Desarrollo Organizacional: una alternativa de supervivencia a la crisis de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio público.

El ambiente general que rodea a una organización (ya sea pública o privada) es dinámico y debe aprender a adaptarse a los cambios que puedan surgir, ya sean transformaciones científicas, tecnológicas, económicas, sociales, políticas, etc., nacionales e internacionales; desencadenando una serie de necesidades de cambiar tanto en el interior como el exterior, para continuar a la par con la competencia y así prestar el bien o servicio con un alto nivel de eficiencia y eficacia. La organización deberá buscar las tecnologías necesarias que ayuden al lograr el éxito en el cumplimiento de los objetivos y con ello responder asertivamente a los retos de un mundo tan competitivo como el actual.

Ante tal panorama la Secretaría de la Función Pública señala que la Administración Pública Federal en la última década, ha sufrido diversos cambios, los cuales obligan a las organizaciones que la integran a mantenerse en alerta para estar acorde ante el activo entorno, y sí se enfoca al exterior, cualquier organización que desea seguir siendo competitiva, no solamente deberá ofrecer el mejor producto sino también el mejor servicio, tan es así que la competencia real entre las organizaciones de clase mundial se centra en sus estrategias de servicio. Al respecto el concepto de competitividad del cual se hace referencia, puede llegar a ser nuevo en la gestión gubernamental, aunque en realidad no lo es, este concepto ha venido madurando desde que apareció el fenómeno de la globalización en el mundo en la década de los 80's, a partir de esta circunstancia, el libre mercado comienza a expandirse a todo territorio, y con ritmo veloz se

abren la oportunidad para ofrecer lo que se produce, esto naturalmente genera la inercia de competir por dar el mejor producto y servicio que los demás¹.

Si las organizaciones quieren sobrevivir es fundamental tener una plena identificación con la palabra 'cambio organizacional'², para desarrollarse, revitalizarse y renovarse en pro de la mejora continua. Las organizaciones deben adquirir la máxima capacidad de adaptación como condición básica de supervivencia, para lograrlo es necesario el establecimiento por parte de éstas de estrategias coordinadas y de largo plazo, con el fin de desarrollar climas, formas de trabajo, relaciones y comunicaciones congruentes con las exigencias. En este sentido,

“en las sociedades contemporáneas el buen desempeño de las empresas e instituciones depende en gran medida de su capacidad para adaptarse a los cambios del medio que las rodea: dinámica y transformación, esto es lo que determina la vida de las organizaciones en la actualidad. Las organizaciones de hoy en día deben ser dinámicas por naturaleza. No son organismos receptivos del entorno externo únicamente; interactúan con dicho entorno y lo reproducen. Al mismo tiempo, al interior de las organizaciones existe tal diversidad de recursos materiales y humanos que se necesitan procesos de administración cada vez más sofisticados. El manejo de dichos recursos requiere de un proceso planeado,

¹ SECODAM. Calidad en el Servicio. Manual del participante 2002. México, 2002. Pp. 7.

² Cambio Organizacional es la capacidad de adaptación de las organizaciones a las diferentes transformaciones que sufra el medio ambiente interno o externo, mediante el aprendizaje. En este sentido, el cambio organizacional es el conjunto de variaciones de orden estructural que sufren las organizaciones y que se traducen en un nuevo comportamiento organizacional. Dicho cambio se originan por la interacción de fuerzas, las cuales se clasifican en:

1) Endógenas: son aquellas que provienen de adentro de la organización, surgen del análisis del comportamiento organizacional y se presentan como alternativas de solución, representando condiciones de equilibrio, creando la necesidad de cambio de orden estructural; es ejemplo de ellas las adecuaciones tecnológicas, cambio de estrategias metodológicas, cambios de directivas, etc.

2) Exógenas: son aquellas que provienen de afuera de la organización, creando la necesidad de cambios de orden interno, son muestras de esta fuerza: Los decretos gubernamentales, las normas de calidad, limitaciones en el ambiente (tanto físico como económico).

perfilando las potencialidades del organismo hacia el logro de metas específicas a través del tiempo.”³

En consecuencia, esta dinámica permitió el surgimiento del *Desarrollo Organizacional*, que ayuda a los Funcionarios Públicos de Mando o alta gerencia a abordar y adoptar el cambio desde la perspectiva de que el cambio es una oportunidad y no una amenaza. Muchos cambios están ocurriendo a nivel mundial, exigiendo una adaptación de las organizaciones. No se puede quedar observando y dejar que las cosas sucedan sin nada que hacer, pues esto puede acarrear inseguridad en cuanto al futuro de la propia organización. El tratar de resistirse a los cambios que ocurren es algo inútil, vivimos en un mundo dinámico que exige estar actualizado si se pretende continuar dentro del mercado. La alternativa, muchas veces, es saber lidiar con lo ocurrido intentando sacar el mejor provecho posible de la situación.

4.1.1. Definición de Desarrollo Organizacional.

Estas son algunas definiciones que han dado estudiosos en la materia acerca de lo que significa desarrollo organizacional:

-Warren Bennis es “una respuesta al cambio, una compleja estrategia educacional que pretende *cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las organizaciones*, de tal manera que puedan adaptarse mejor a las nuevas tecnologías, los mercados y los varios retos, incluyendo el mismo cambio vertiginoso”⁴;

-Richard Beckhard es “un esfuerzo planificado de toda la organización y administrado desde la alta gerencia, para aumentar la efectividad y el bienestar de

³ Segundo V. Alejandro. Aspectos sobre la evaluación de la eficiencia del Desarrollo Organizacional. En Revista Gestión y estrategia. No. 14 , Julio-Diciembre 1998, UAM-A. Información obtenida en la página www.azc.uam.mx.

⁴ Citado por Ferrer Pérez, Luis. Guía Práctica del Desarrollo Organizacional. México, 1993. Edit. Trillas. Pp. 15.

la organización por medio de las intervenciones planificadas en los procesos de la entidad, los cuales *aplican conocimientos de las ciencias del comportamiento*⁵;

-Robbins Stephen es “una designación común con que se describe el método orientado a los sistemas tendientes a lograr el cambio. es una compleja red de procesos que *mejora la capacidad de los integrantes de una organización para dirigir la cultura de su organización*, para ser creativos en la solución de problemas y contribuir a que ella se adapte al ambiente externo”;⁶ y,

-Alejandro Segundo “el desarrollo organizacional se conforma por un conjunto de teorías que se pronuncian por la planeación sistemática del cambio de una organización a través del tiempo; para ello se emplean las herramientas y técnicas adecuadas, con el fin de que en el proceso de cambio exista retroalimentación de los intereses de las personas y las metas de la organización. Todo ello, operando en una estructura conceptual que concibe al desarrollo de la organización como un *proceso que permite el desarrollo personal de los individuos que la conforman*”⁷.

-Luis Ferrer el desarrollo organizacional es “la aplicación creativa de largo alcance, de un sistema de valores, técnicas y procesos, administrado desde la alta gerencia y *basado en las ciencias del comportamiento, para lograr una mayor efectividad y salud de las organizaciones* mediante un cambio planificado, según las exigencias del ambiente exterior y/o interior que las condiciona.”⁸

El cambio es visto dentro del desarrollo organizacional como una redefinición de las creencias, actitudes, valores (componentes esenciales de la *Cultura Organizacional*), estrategias y prácticas para que la organización pueda adaptarse mejor a los cambios que se generan en el ambiente. Para lograrlo el desarrollo organizacional se vale de diversas técnicas o medios, llamadas intervenciones, que no se presentan aisladamente puesto que son parte de un programa de

⁵ *Ibíd.*

⁶ Robbins, Stephen P. *Comportamiento Organizacional: conceptos, controversias y aplicaciones*. México, 1987. Edit. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A. Pp. 465.

⁷ Segundo V. Op. Cit.

desarrollo, coordinado y estimulado por un promotor o “agente del cambio”, éste ayuda a los administradores y al personal de las organizaciones a realizar sus actividades de manera más eficaz pues provee los instrumentos para establecer relaciones interpersonales más efectivas; muestra al personal cómo trabajar eficientemente, buscar las soluciones apropiadas a los problemas que se van presentando y, principalmente ayuda a las organizaciones a sobrevivir en un medio ambiente de cambios como el actual.

El desarrollo organizacional tiene una orientación sistémica, ya que se requiere que la organización trabaje de manera armónica dado que sus partes están interrelacionadas entre sí. Implica una nueva filosofía en función a los valores tradicionales y concepciones sobre el ser humano, considera al hombre esencialmente bueno, con capacidad de cambiar y desarrollarse. Un ser capaz de aprovechar las diferencias individuales para alcanzar los fines de la organización; colaborador más que competidor, como ser completo, poseedor de múltiples habilidades e intereses, y no como un sujeto que sólo cubre un puesto descrito. Lo cual es posible concretizar con el cambio de la cultura organizacional, por ello el desarrollo organizacional es una clara alternativa de supervivencia a la crisis de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio público.

Retomando las ideas de Warren Bennis, Richard Beckhard, Robbins Stephen, Alejandro Segundo y Luis Ferrer; a continuación se expondrá brevemente los valores, objetivos y etapas del proceso de aplicación del desarrollo organizacional.

4.1.2.Valores para el Desarrollo Organizacional.

Con la intención de alcanzar el éxito dentro de las organizaciones, los valores fundamentales del desarrollo organizacional son los siguientes:

⁸ Ferrer, Luis. Op. Cit. pp.15.

1.*Respeto por la gente.* Se juzga que los individuos son responsables, escrupulosos y buenos. Se les debe tratar con dignidad y respeto.

2.*Confianza y apoyo.* La confianza, autenticidad, apertura y ambiente de apoyo caracterizan a una organización eficiente y sana.

3.*Igualdad de poder.* Las organizaciones eficientes conceden poca importancia a la autoridad jerárquica y al control.

4.*Confrontación.* No deben ocultarse los problemas, sino que es preciso afrontarlos abiertamente.

5.*Participación.* Cuanto más intervengan en las decisiones relativas al cambio los que van a ser afectados por él, mayor será su compromiso en la realización de las decisiones.

4.1.3. Objetivos del Desarrollo Organizacional.

Los objetivos generales del desarrollo organizacional para ayudar a la organización a adaptarse a los cambios y continuar con niveles de eficiencia y eficacia acorde a las exigencias de la sociedad son los siguientes:

- a. Desarrollar un sistema viable y capaz de autorenovarse, que se pueda organizar de varias maneras, dependiendo de las tareas: “la función debe determinar a la forma”, y no las tareas encajar en las estructuras existentes.
- b. Hacer óptima la efectividad, tanto del sistema estable como de los sistemas temporales (proyectos, comisiones, etc., mediante los cuales se lleva a cabo gran parte del trabajo de la organización) por medio de la creación de mecanismos de continuo mejoramiento.

- c. Avanzar hacia la colaboración y competencia (regulada) entre las unidades interdependientes.
- d. Crear condiciones en las que se haga aparecer el conflicto inevitable y se maneje adecuadamente.
- e. Lograr el punto en que se tomen las decisiones con base en las fuentes de información, y no a las funciones organizacionales.
- f. Agrandar el nivel de confianza y apoyo entre los integrantes de la organización.
- g. Crear un ambiente en el cual la autoridad de un papel asignado se incremente por la autoridad basada en el conocimiento y habilidad.
- h. Aumentar la apertura de las comunicaciones laterales, verticales y diagonales.
- i. Incrementar el nivel de entusiasmo y satisfacción personales en la organización.
- j. Acrecentar el nivel de responsabilidad personal y de grupo en la planeación y ejecución.
- k. Encontrar soluciones sinérgicas a problemas frecuentes.

4.1.4. Etapas del proceso del Desarrollo Organizacional.

Las etapas del proceso de desarrollo organizacional son las siguientes:

1. Decisión de utilizar el desarrollo organizacional como instrumento de cambio.
2. Diagnóstico inicial realizado por un consultor externo conjuntamente con la gerencia de la organización, permite determinar que modelo de desarrollo organizacional es necesario implementar.
3. Recolectar los datos mediante la investigación, evaluación de la cultura, obtención de datos y relaciones de problemas en el comportamiento.
4. Retroalimentación de datos y confrontación.
5. Planeación de acciones y solución de problemas. en esta etapa se utilizan los datos para fundamentar los cambios y el tiempo de implementación.
6. Desarrollo de equipos, el consultor debe estimular la creación de equipos durante todo el proceso, lograr la integración de los participantes con el grupo y del grupo con otros grupos (interacción intergrupala), motivando la abierta comunicación y la confianza, conceptos fundamentales para lograr la eficiencia y la eficacia entre los grupos.
7. Desarrollo intergrupala, en esta etapa los grupos se confrontan y así mejorar las relaciones intergrupales.
8. Educación y seguimiento, en esta etapa se evalúan los resultados de los esfuerzos del desarrollo organizacional también se desarrollan programas complementarios en las áreas que sean necesarios lograr resultados adicionales.

4.1.5. Técnicas de intervención del Desarrollo Organizacional.

De acuerdo con Robbins⁹ las técnicas más comunes de intervención del desarrollo organizacional se dividen en dos: 1)Técnicas estructurales y 2)Técnicas de proceso humano.

1.*Técnicas estructurales*: las técnicas que caen dentro de esta categoría afectan al contenido del trabajo y a las relaciones entre los integrantes de la organización. Los cambios planeados en la estructura formal de una organización (a título de ejemplo: alterar su grado de complejidad, formalización y centralización; combinar responsabilidades de un departamento, suprimir los estratos verticales y ampliar los tramos de control para hacer que la organización sea más plana y menos burocrática; reducir el número de reglas y procedimientos para aumentar la autonomía del personal; aumentar la descentralización para acelerar el proceso de toma de decisiones, etc.) representan intervenciones estructurales del desarrollo organizacional.

Los programas de recursos humanos en la capacitación y desarrollo también podrían interpretarse en términos generales como técnicas estructurales. Los intentos de modificar la cultura de una organización (creando nuevos rituales, rediseñando los procesos de socialización o el sistema de premios) pueden catalogarse como intervenciones estructurales.

2.*Técnicas de proceso humano*.- Estos intentos de desarrollo organizacional se centran en la actitud y el comportamiento de los integrantes de la organización, se dividen en 5:

2.1.*Entrenamiento en la sensibilidad*: esta técnica se conoce por varios nombres (entrenamiento en el laboratorio, grupos de encuentro o grupos T), pero todas las designaciones se refieren al método de cambiar la conducta por medio de

⁹ Op. Cit. 472 – 476.

interacción de grupo no estructurada. A los individuos se los reúne en un ambiente libre y abierto, donde discuten su personalidad y procesos interactivos, dirigidos sin mucho control por un especialista en las ciencias de la conducta. El grupo está orientado al proceso, lo cual significa que los individuos aprenden observando y participando en vez de limitarse a recibir órdenes e instrucciones. El profesional crea la oportunidad para que expresen sus ideas, creencias y actitudes. No aceptan un rol de líder y, por el contrario, lo rechaza abiertamente.

Los objetivos de los grupos T son proporcionar a los sujetos una mayor conciencia de su conducta y de cómo los perciben, mayor sensibilidad ante el comportamiento ajeno y un mejor conocimiento de los procesos de grupo. Los resultados específicos que se desean incluyen una mejor capacidad de tener empatía con los demás, el perfeccionamiento de las técnicas de escuchar, más apertura, una mayor tolerancia ante las diferencias individuales y el mejoramiento de las habilidades en la solución de conflictos. Si las personas no saben cómo las percibe la gente, el grupo T eficiente puede lograr percepciones más realistas de sí mismo, una cohesión más fuerte del grupo y una reducción de los conflictos disfuncionales interpersonales. Más aún, en teoría se conseguirá una integración más satisfactoria entre el individuo y la organización.

2.2.Retroalimentación por encuesta.- Es un instrumento que permite evaluar las actitudes de los integrantes de una organización, identificar las discrepancias entre sus percepciones y resolverlas. Todos ellos pueden participar en esta técnica, pero es de suma importancia la familia organizacional: el gerente de una unidad y los subordinados directamente bajo sus ordenes. Generalmente los integrantes de la organización o unidad llenan un cuestionario; se les pide sugerir preguntas o se les entrevista para averiguar cuáles son las cuestiones importantes. En el cuestionario se les pide dar su opinión y expresar su actitud ante una gran diversidad de temas, a título de ejemplo: métodos que se observan en la toma de decisiones, la eficacia de la comunicación, la coordinación entre unidades, la

satisfacción en la organización, el trabajo con los compañeros y su supervisor inmediato.

Los datos recabados de este cuestionario se tabulan con los datos relativos a la 'familia' específica del individuo y a la entera de la organización, distribuyéndose luego entre el resto de los integrantes. Después constituyen el punto de partida para descubrir problemas y esclarecer las cuestiones causantes de dificultades entre las personas. En algunos casos, un agente externo de cambio asesora al gerente sobre el significado de las respuestas al cuestionario e incluso le recomienda pautas para dirigir la familia organizacional en una discusión de grupo concerniente a los resultados. Se presta especial atención a la importancia que tiene estimular la discusión y cerciorarse de que ésta se centre en las cuestiones de las ideas, no en atacar a las personas.

2.3.Consultoría de procesos.- La finalidad consiste en que un asesor externo ayude a un gerente a percibir, entender y tomar medidas respecto a los hechos de un proceso que debe afrontar. Entre ellos se encuentran el flujo de trabajo, las relaciones informales entre los integrantes de la unidad y los canales formales de comunicación. La consultoría de procesos se parece al entrenamiento en la sensibilidad pues supone que la eficiencia organizacional puede mejorarse afrontando los problemas interpersonales y conceden una gran importancia a la participación del personal.

Los asesores en la consultoría de procesos tienen la obligación de hacer que el gerente se de cuenta de lo que está sucediendo a su alrededor, dentro de él y en su interacción con otros. No resuelven los problemas de la organización, sino que asesoran u orientan recomendando un proceso para ayudar al gerente a resolver sus problemas. El asesor trabaja con el gerente para diagnosticar en forma conjunta, ya que el gerente adquiere pericia en el análisis de procesos en el seno de su unidad y se puede recurrir a ella cuando el asesor se haya marchado. Además, al lograr que el gerente participe activamente en el diagnóstico y

descubrimiento de otras alternativas, se conoce mejor el proceso y las medidas correctivas, habiendo entonces menos resistencia al plan escogido.

Cabe señalar que la consultoría de procesos no exige que uno sea experto en la solución del problema particular que se descubre. La pericia del consultor consiste en saber diagnosticar y establecer una relación de ayuda. Si el problema específico requiere conocimientos técnicos que superan la pericia del cliente y del consultor, éste ayuda a aquél a encontrar al experto y luego le indica cómo aprovechar al máximo el recurso.

2.4. Desarrollo de equipos.- Las organizaciones están constituidas por personas que trabajan juntas para alcanzar un bien común. Surge la necesidad de crear equipos de trabajo. El desarrollo de éstos puede aplicarse dentro de grupos o en un nivel intergrupual cuando las actividades son interdependientes. Las actividades pertinentes al desarrollo de equipos suelen comprender el establecimiento de metas, el establecimiento de relaciones interpersonales entre los integrantes, el análisis de proceso de equipo. El desarrollo de éstos puede subrayar o excluir ciertas actividades, según la finalidad de ellos y los problemas específicos que afronten. Pero, en esencia el desarrollo de equipos trata de utilizar una gran interacción entre los integrantes del grupo para aumentar la confianza y apertura.

Para obtener resultados benéficos hay que empezar haciendo que los integrantes traten de definir la metas y prioridades del grupo. Ello traerá a la superficie diferentes percepciones de lo que constituye el objetivo del grupo. Hecho esto, los integrantes están en condiciones de evaluar el desempeño su grupo: la eficiencia con que estructuran sus prioridades y consiguen sus metas. Con ello se detectan posibles áreas de problemas. El desarrollo de equipos puede servir para aclarar el rol que cada integrante desempeña en su grupo, poniéndose al descubierto las ambigüedades anteriores. Para algunos individuos, ello constituye una de las escasas oportunidades de reflexionar detenidamente sobre la naturaleza de su

trabajo y las tareas concretas que deben efectuar para que el grupo optimice su eficiencia.

2.5.Desarrollo entre equipos.- Un área de especial interés dentro del desarrollo organizacional es el conflicto disfuncional que hay entre los grupos. Por ello eso ha sido un área en que se han centrado los intentos de cambio. El desarrollo intergrupual pretende cambiar las actitudes, los estereotipos y las percepciones que los grupos tienen de otros. Para lograrlo se pone en práctica el método de solución de problemas; en él cada grupo se reúne en forma independiente para confeccionar listas de su autopercepción del otro grupo y de cómo creen que éste los considera. Después los grupos comparten sus listas, tras lo cual se discuten las semejanzas y diferencias. Las discrepancias se definen con claridad y los grupos empiezan a averiguar las causas de ellas. Una vez superada esta etapa se procede hacia la integración de los grupos.

El desarrollo organizacional se refiere a un gran esfuerzo para mejorar las capacidades y habilidades de solución de problemas organizacionales, para enfrentarse con cambios en su ambiente externo o interno, con la ayuda externa e interna de consultores científicos del comportamiento o agentes de cambio.

4.1.6. Diez aspectos positivos de la implementación del Desarrollo Organizacional.

De acuerdo con Robbins¹⁰ diez aspectos positivos en las organizaciones obtenidos con la implementación del desarrollo organizacional son:

1. Mejor eficiencia organizacional (aumento de la productividad y del espíritu de equipo; establecimiento más adecuado de metas, mejor planificación y

organización; responsabilidades y metas más claras; mejor utilización de los recursos humanos; mejoramiento en la línea de fondo.).

2. Mejor administración desde la alta gerencia hasta los niveles más bajos.
3. Mayor compromiso y participación por parte de los integrantes de la organización para hacerla más próspera.
4. Mejoramiento del trabajo de equipo dentro de los grupos y entre ellos.
5. Mejor conocimiento de la organización de sus fuerzas y limitaciones.
6. Mejoramiento de las comunicaciones, la solución de problemas y habilidades en la resolución de conflictos, lo cual origina una mayor eficiencia y menos pérdida de tiempo ante las interrupciones de las comunicaciones, participación en los juegos y confrontaciones en que se pierde o se gana.
7. Intentos por crear un ambiente de trabajo que aliente la creatividad y la apertura, brindando oportunidades de crecimiento y desarrollo personal, además de premiar el comportamiento sano y responsable.
8. Una disminución considerable de la conducta disfuncional.
9. Mayor conocimiento personal y organizacional que mejora la capacidad de la organización para adaptarse al constante cambio del ambiente y para seguir creciendo, aprendiendo, sin dejar de ser competitiva.
10. La capacidad de atraer y conservar a personas sanas y productivas.

¹⁰ Citado por Robbins, Stephen P. Op. Cit. pp. 470 – 471. Fuente Original: MODMAN: Managing Organization Change and Development de D.D. (Don) Warrick. Science research Associates, Inc. 1984.

Cabe mencionar, que estos aspectos positivos para las organizaciones son aplicables con sus reservas al sector gubernamental, debido a que éstos factores mejorarían tangiblemente el desempeño de los servidores públicos. Puesto que benefician al propiciar un ambiente de trabajo agradable y con un alto sentido de integración del personal, de este modo los servidores públicos se sentirán a gusto y por consiguiente amarán su trabajo, cuyo resultado final es elevar los niveles de eficiencia y eficacia de los servicios públicos.

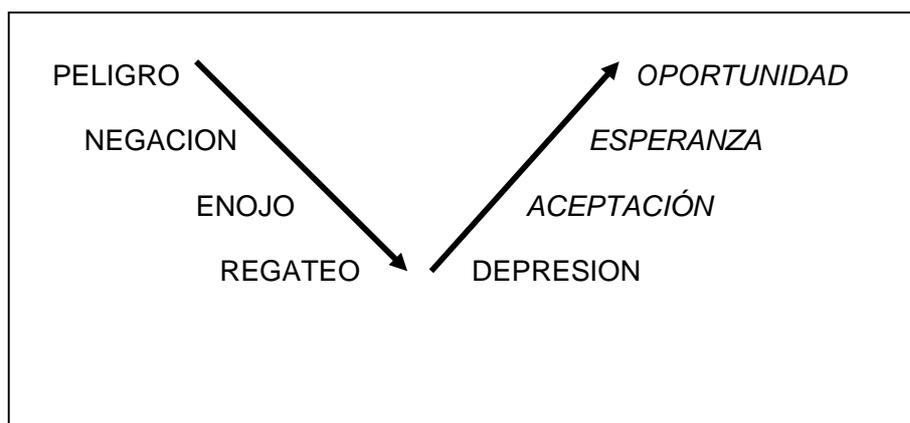
4.2. Combate a la resistencia al cambio.

En los capítulos anteriores se habló reiteradamente acerca de la impostergable necesidad de un cambio tanto en los procesos como en los individuos que llevan a cabo éstos. En un mundo tan competitivo como el actual, las organizaciones catalogadas como del 'futuro' necesitarán implementar técnicas que sepan cómo hacer frente a esta situación, ya sea Desarrollo Organizacional, Reingeniería de Procesos, Calidad Total, Norma ISO 9000, Just in time, Benchmarking, Empowerment, Equipos de Trabajo Autodirigidos, Enfoque de Sistemas, Outsourcing o Downnsizing. Como se aclaró en el aparato anterior, la técnica por la que se optó en el presente trabajo es: el desarrollo organizacional.

En relación al cambio y mejora en el comportamiento organizacional de los servidores públicos la gran interrogante es qué hacer con la cultura organizacional tan viciada y arraigada a cada acto que realizan los individuos, es decir, cómo hacer que los individuos sean flexibles y estén dispuestos a 'correr el riesgo' del cambio. La idea de cambiar para mejorar y 'pintar un panorama' sumamente sencillo y sin problemas al momento de la puesta en marcha de las decisiones, es totalmente incoherente y con una clara falta de seriedad y análisis de lo que en realidad representa un cambio de tal magnitud. Al respecto hay que estar consientes que cada individuo posee una particular forma de ver el cambio y a su vez, si se ve influido por una cultura de rechazo total a la mejora, el convencerlo

de que se encuentra en un error es una tarea titánica. Es indiscutible que dentro de la cultura organizacional general de la administración pública hay una resistencia exacerbada al cambio.

PROCESO EMOCIONAL COMÚN ANTE EL CAMBIO¹¹



Cuando la resistencia al cambio se presenta, es muy temerario afirmar que toda la culpa es del individuo que se niega a cooperar, y por consiguiente optar por medidas coercitivas (amenazas de despido, presión indirecta vía chismes, pleitos interminables con el sindicato, etc.), situaciones que en general desestabilizan el ambiente interior de la organización y ocasionan un caos reflejado en la baja productividad; por el contrario hay que hacer uso de los conocimientos aportados por el estudio del comportamiento organizacional para saber cómo atacar acertada y eficientemente el problema de la resistencia. A lo cual un *análisis exhaustivo* vía la aplicación de *Auditorías Culturales* permitirá a los agentes del cambio, acercarse más a los miedos e inquietudes de todos aquellos que causan demoras en los tiempos acordados, acarreado pérdidas considerables de recursos.

El análisis es una imagen clara de la organización en ese momento con todos sus defectos y sus virtudes. Es una gran opción sí se quiere saber cuáles son los

¹¹ SECODAM. “Actitud en el Servicio”. Presentación en diapositivas. Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa – Dirección General de Eficiencia Administrativa. Información obtenida en www.funcionpublica.gob.mx.

valores y creencias actuales, cuál es el sentimiento acerca del cambio en el futuro; cuáles son las destrezas y habilidades evidentes y ocultas, qué sucedió en el pasado que pudo ayudar a entorpecer el plan actual; rumores, miedos y dudas en la organización; una imagen de sus héroes y villanos; su capacidad para comunicarse interna y externamente; su actitud hacia quien dirige este proceso, y los sentimientos iniciales con los que en un primer momento se enfrentará el proceso de cambio.

Para lograr el objetivo de disminuir el sentimiento de resistencia al cambio en los individuos, es importante utilizar las siguientes herramientas:

- ✘ Foros de grupo.
- ✘ Estudios individuales o en grupos pequeños.
- ✘ Charlas informales en sala de reuniones.
- ✘ Entrevistas formales con usuarios, proveedores, y si es posible integrantes de la familia (para darse una idea más definida del tipo de personalidad de cada integrante de la organización. Opcional, dada la complejidad de su implementación).
- ✘ La evidencia que se capta fácilmente con los cinco sentidos.

Las herramientas anteriores son cuerpo de la *auditoria cultural*. La cual busca indagar cómo están las cosas, su campo de acción son las siguientes secciones *del comportamiento organizacional*:

1. *Clima*: cómo se sienten cada individuo al trabajar ahí, como se siente el grupo consigo mismo.
2. *Enfoque*: percepciones del propósito y estrategia del grupo.

3. *Liderazgo y manejo*: actitudes individualmente hacia quienes dirigen y controlan el grupo.
4. *Estructura*: cómo se organiza el grupo a sí mismo para cumplir con los requerimientos de los planes y programas asignados.
5. *Recursos*: la capacidad que el grupo tiene para entregar lo que se requiere de él.
6. *Desarrollo de personal*: la actitud ante el crecimiento y remuneración de sus integrantes.
7. *Usuario*: la actitud del grupo hacia quienes sirven.

La información recopilada a partir de la auditoría cultural tiene muchos beneficios, los cuales auxiliarán a los agentes del cambio a adecuar paulatinamente el proyecto de cambio a los posibles trabas que pudieran surgir vía el comportamiento organizacional de los individuos:

- 🕒 Se puede identificar y precisar cuáles son las áreas fuertes y débiles de la cultura y entender el por qué.
- 🕒 Algunos temas o tendencias parecen cruzar todas las áreas, por ello lo que suceda en una tendrá implicaciones en el total de la organización.
- 🕒 Se puede identificar cuáles son las mejores palancas que pueden utilizarse para mejorar y con qué prioridad.
- 🕒 Puede utilizarse para medir y controlar el progreso.
- 🕒 Se obtiene información cualitativa saludable que permite ver todos los defectos e imperfecciones sobresalientes de la organización. Una auditoría no sólo establece una imagen de las creencias y actitudes que se

comparten a nivel organizacional, sino también sus fortalezas de opinión en áreas clave. Esto permite planear sus estrategias de comunicación y compromiso para reducir la resistencia.

Para poder obtener los beneficios anteriores es esencial poner atención especial a cada una de las respuestas y actitudes mostradas en las reuniones, porque es lo que se denomina el 'sonido de la resistencia'. Cabe mencionar que sí lo que se pretende es cambiar la forma de pensar y de interpretar la realidad (Cultura Organizacional) es imprescindible primero atacar la resistencia de raíz, que hacerla a un lado y tratar de continuar hacia adelante; gran parte de los errores que han atrasado tácticas anteriores de mejora en cuanto al personal es el ignorar el hecho de que los individuos no se sienten identificados con el cambio y lo rechazan premeditadamente. Por ello hay que saber en realidad a que suena el sonido de la resistencia al cambio.

4.2.1. A qué suena en realidad el sonido de la resistencia al cambio.

Las frases comunes que los servidores públicos exteriorizan cuando están oponiéndose al cambio son:

- ☞ -Es otra moda administrativa - ,
- ☞ -Nunca lo hemos hecho de ese modo - ,
- ☞ -No puede hacerse algo como eso - ,
- ☞ -Al usuario no le gustara eso - ,
- ☞ -La tecnología con lo que se cuenta no puede respaldar un cambio así - ,
- ☞ -Tomaría demasiado tiempo - ,
- ☞ -No tenemos suficientes recursos para hacerlo - ,

- ☛ -Eso no funcionará, eso se sabe -,
- ☛ -Si prestan atención, les diré cómo podría hacerse; sin embargo, como sé que no escucharán, no me molestare en hacerlo -, etc.,
- ☛ -El usuario me culpará y reclamará si esto no funciona -, y,
- ☛ -El usuario piensa que cualquier cambio es para 'importunarlo' más que para ayudarnos a ambos -.

Voces como éstas son las que se escuchan cotidianamente dentro de las instituciones públicas y a las cuales no se les presta la atención que requieren. A lo cual como se mencionó anteriormente la opción de culpar de holgazanería a los individuos que se resisten es errónea, si se quiere en verdad mejorar los servicios prestados a la sociedad. En este sentido, al hacer un cambio a nivel del comportamiento organizacional, el trasfondo de las voces de la resistencia al cambio, es algo muy complejo que no se debe dejar a la ligera, puesto que muchas veces en ello se encuentra la clave del éxito. Cabe mencionar, y quizá, es reiterativo, lo importante que es darle su lugar al servidor público, que no sólo se lo señale como un individuo corrupto que no ve más allá, son personas comunes con miedos, sueños y deseos de mejorar, y es tarea de Funcionarios Públicos de Mando hacer frente a esta creencia errónea y destructiva, que sólo hace más grande la brecha entre el "querer" y el "poder" mejorar. Al respecto hay que tomar las riendas y renovar la cultura organizacional desde la raíz para comenzar con bases fuertes, con las cuales "todos" estén identificados y coadyuven a fortalecer día a día.

En la mayoría de los casos la información obtenida en las auditorías culturales, no es interpretada adecuadamente por los agentes promotores del cambio, en este sentido es esencial que se apliquen conocimientos de comportamiento organizacional, para dar un significado a los comportamientos, para conocer realmente las causas que originan, fomentan y anquilosan el cambio; hay que

saber entender qué es lo que realmente quieren decir cuando se niegan al cambio, para con ello evitar en lo más posible el derroche de recursos en la puesta en marcha de un proyecto de cambio que finalmente estará destinado al fracaso, si es que no se toma en cuenta el punto de vista de los individuos. Cabe mencionar que es clave el hecho de que el personal se sienta plenamente identificado con el cambio, es decir, sienta que éste mejorara tanto su situación como la de la organización. En este sentido, de acuerdo con Firth David¹² las siguientes frases reflejan el sentir general del personal de una organización cuando no está convencido en su totalidad de lo que el cambio significa.

1. Cuando ellos dicen:

“Tengo miedo...No soy tonto, es sólo que no creo en sus ideas”.

2. Si ellos pudieran expresarlo en realidad su sentir es:

“Entendámonos más. Cuénteme – en una forma que resulte creíble – que usted comprende mis miedos y tiene algunos medios para manejarlo, antes de que yo tenga que manejar sus ideas”.

1. Cuando ellos dicen:

“Yo entiendo, pero lo que pasa es que pienso que no puedo hacerlo”.

2. Si ellos pudieran expresarlo en realidad su sentir es:

“Explíqueme con claridad que quiere que yo me quede y que ha considerado que soy capaz de realizar el cambio requerido. En el momento me siento un poco vulnerable, de modo que tendrá que decirme en qué ve que estoy fallando ahora”.

1. Cuando ellos dicen:

“Pienso que usted conseguirá a alguien más para remplazarme cuando sea evidente que yo no puedo hacerlo”.

¹² Firth, David. . Lo fundamental y lo más efectivo acerca del cambio. México. Edit. McGraw-Hill, 2000. P. 112 – 114.

2.Si ellos pudieran expresarlo en realidad su sentir es:

“Muéstreme sus planes de nuevas contrataciones; qué planes tiene para entrenarme; ¿son suficientemente y/o bastante buenos para ayudarme a cambiar en lo que estoy fallando?”.

1.Cuando ellos dicen:

“Mis méritos no alcanzan para lograr estos cambios. Temo que pueda abandonarlo y decepcionar a los míos”.

2.Si ellos pudieran expresarlo en realidad su sentir es:

“La magnitud de los cambios parece abrumarme; quizá la tensión que estoy sintiendo me empuje a hacer cosas desproporcionadas. Me siento inútil después de eso. Dígame otra vez que yo puedo y me ajustaré al futuro de la organización si hago mi mejor esfuerzo. Muéstreme las formas productivas como podría hacerlo. Ayúdeme a explicarle a mi familia lo que va pasar, pues están acostumbrados a verme haciendo un determinado trabajo en una cierta forma”.

1.Cuando ellos dicen:

“Entiendo lo que esta diciendo y en realidad no estoy de acuerdo por algunas razones muy analizadas”.

2.Si ellos pudieran expresarlo en realidad su sentir es:

“Lo siento. Es mi falta de confianza la que me hace hablar en forma generalizada. Sin embargo, en realidad me gustaría decirle por qué creo que está equivocado. No obstante, tengo miedo de las consecuencias de verme envuelto en conflictos con usted (además no soy muy bueno para pelear y generalmente el ‘jefe’ es el que gana). Tendrá que ayudarme a entender qué es lo que me conviene hablar”.

Pero qué hacer ante tal circunstancias, lo común es ignorar estos temores y limitarlos al hecho de culpar al personal de flojo, pesimista y defensor asiduo de su statu quo (por razones de beneficio económico); empero no siempre es así, es

primordial que el agente del cambio se sensibilice ante los temores del personal, porque al pretender un cambio en la cultura organizacional es básico captar la esencia de las creencias, valores, lenguaje, mitos y leyendas compartidos que dan sustento a su comportamiento en cuanto a la resistencia al cambio. En este sentido algunas soluciones que puede aplicarse son¹³:

1.Problema:

Cuando se enfrentan al miedo, las personas llegan demasiado rápido a una conclusión acerca de lo que se quiere decir.

2.Solución:

Tomarse el tiempo, ser paciente para explicar lo que se quiere decir. Comprobar con frecuencia que se ha entendido, repitiendo preguntas.

1.Problema:

El personal filtra lo que le dicen los promotores y eligen aquellos fragmentos de información que sustentan sus temores y dudas.

2.Solución:

Escuchar lo que se dice, y cuando se sospeche que el personal está confundido con respecto a algunos aspectos de lo que se dijo, hay que explicarles que se están perdiendo otras cuestiones importantes.

1.Problema:

Complementan la información fragmentada con el material del banco de mitos y pseudohistoria de la cultura organizacional para demostrar que los promotores del cambio están equivocados, mal orientados o mintiendo.

2.Solución:

Hay que desafiarlos para entender que se está hablando del presente y futuro, y no sobre el pasado, en donde el comportamiento o las tendencias pasadas de la

¹³ *Ibíd.* p. 115 – 117 .

organización han lesionado los argumentos promotores del cambio. Explicar claramente que hay que superar esto y ver hacia adelante.

1.Problema:

Enfocan y exageran el impacto negativo de los cambios.

2.Solución:

Resaltar los beneficios positivos a nivel individual y corporativo; hay que aclarar que no existe más opción que la de hacer el cambio. Ojo, no hay que ser coercitivos sino sincerarse de que debido a la situación mundial es impostergable hacer frente a los retos y para ello el cambio es esencial.

1.Problema:

El personal justifica su comportamiento aduciendo que tiene sentido común y es natural de la resistencia.

2.Solución:

Comprender las dudas pero hay que aclarar que no se permitirán comportamientos indebidos.

Completando las soluciones anteriores, los agentes del cambio deben de tener en cuenta los siguientes puntos clave¹⁴ en relación a la puesta en marcha del proyecto de cambio para fortalecer la idea de combate a la resistencia:

1.*Se tiene que saber exactamente qué es lo que se quiere.*

Las metas confusas producen resultados confusos. Dejarse llevar por la tentación de lanzarse y comenzar a trabajar sin contar con suficiente análisis y planeación produce desperdicio de energía, recursos (humanos, materiales y tecnológicos) y cantidades de desilusiones (que a su vez refuerzan la concepción de resistencia al

¹⁴ *Ibíd.* p.14 – 17.

cambio). Una meta definida dirige la energía, da un sentido de propósito y brinda un contexto para resolver cualquier tipo de problema.

2. Se tiene que querer realmente el cambio.

El cambio no es una opción; tiene que suceder. No hay alternativa sin importar a que sector pertenezca la organización, si está ocupada o que tanto está produciendo cada determinado período. No hay que permitir que el proyecto se vea afectado por la inseguridad de querer o no el cambio. Hay que hacer todo lo posible porque el total de los integrantes de la organización se vean cómodos con el cambio, evitando que el proyecto sea víctima del rechazo premeditado.

3. Alguien tiene que adueñarse y apersonarse del cambio.

Alguien debe lograr el cambio y asumir la responsabilidad de todo lo que se produzca con él (sea que puede anticiparse que es manejable o no). Alguien debe identificarse claramente con el proyecto, no sólo cuando esté de moda, represente muchas esperanzas y cuente con los mejores participantes, sino también cuando la gente empiece a disgustarse y los mejores elementos dejen de trabajar en algo que rendirá 'sus frutos más adelante'. Alguien tiene que cargar con la responsabilidad, ser el chivo expiatorio, porque muchas personas en las organizaciones actuarán al estilo de 'quien se queda con la silla del juego'.

4. Se tiene que ser realista.

Hay que ser concientes de que el cambio puede ser doloroso y costoso para el total de la organización, ya sea antes, durante o después del proceso de cambio. El realismo se logra aceptando la cantidad de trabajo necesaria para mantener a individuos y organizaciones de conformidad con la visión del cambio, cuando sus instintos los incitan a regresarse a la forma antigua de trabajar. Hay que saber mantenerlos siempre para adelante.

5. *Se tiene que saber qué hay en el camino del cambio.*

Hay que conocer a fondo los hábitos, prácticas y comportamientos actuales que se resisten al cambio. Conocerlos íntimamente; formulando las siguientes preguntas:

-¿Cómo llegaron allí, cómo se han reforzado?,

-¿Qué les dan a las personas que los apoyan?,

-¿Cuál es su estrategia: atacarlos de frente o ignorarlos por completo (cualquiera que sea la apropiada)?,

-¿Cuál es la estrategia: hay que afrontarlos o ignorarlos por completo (cualquier que sea la apropiada)?.

En este caso hay que aplicar el principio darwiniano: darle el poder al más fuerte y quitarlo al más débil, aquí se representa todos los aspectos positivos que se quiere alcanzar, para ello hay que premiar, recompensar, reforzar, celebrar, repetir y divulgar esto cuando sea necesario. Hay que modificar los antiguos comportamientos cuando se presenten y dejar muy en claro el por qué se corrigen.

6. *Se tiene que ser positivo.* La actitud y la confianza en sí mismo son conductores clave del cambio, hay que evitar en lo más posible la participación en el juego del dudar - quizá. Se debe ser siempre positivo para alentar a todos, alejar los miedos que a menudo influyen grandemente en el fracaso del objetivo principal.

7. *Se tiene que ser optimista.* Decidirse a hacer cualquier cambio requiere un instante: mantenerlo es el desafío. Se tiene que estar consiente que el cambio tardará y no siempre llegará exactamente cuando lo planeamos, no hay que desanimarse si esto sucede. La mayoría de los programas de cambio estándar son largos y complejos, algunos son tan extensos que no hay posibilidad de que los iniciadores del proceso del cambio constaten su conclusión.

8. Se tiene que estar consiente.

Hay que tomar conciencia preguntándose lo siguiente:

-¿Qué nos está llevando hacia la meta?.

-¿Qué pasó la semana anterior que no nos dejó avanzar, o que nos regresó a antiguos caminos sobre los que acordamos que queríamos cambiar?.

-¿Qué podemos hacer específicamente cada uno de nosotros la semana próxima que nos lleve hacia nuestra meta?.

9. Se tiene que ser agradecido.

Se debe ser agradecido con lo que ocurra, ya que incluso un resultado negativo o un poco de resistencia enseña algo de otro modo no obtendría en el sitio en donde se encuentra. No ser agradecido probablemente perjudicará las oportunidades de tener éxito la siguiente vez.

CAPITULO 5: MODELO PROPOSITIVO

5.1. Propuesta: elementos significativos que se deberían reforzar dentro de la cultura organizacional de la administración pública.

5.1.1.Valores .

La principal preocupación dentro de los intentos por mejorar la práctica del servicio público es el combate a la corrupción y mejora medular en la prestación habitual de los servicios. La crisis de legitimidad encuentra su principal fuente de sustento en la *carencia de valores y conciencia social* por parte de los servidores públicos, reflejándose en una práctica fría, descortés, desatenta, ineficiente e incompetente, ante tal panorama es evidente una replanteamiento de los valores componentes de la cultura organizacional, a fin de recuperar la credibilidad de la sociedad, factor clave para legitimar las acciones del gobierno. Es impostergable una *nueva cultura organizacional para un nuevo servicio público*.

El fomentar valores y una plena conciencia social en los servidores públicos, tendría dos ventajas, por un lado se recuperaría la confianza del electorado y sociedad en general; y, por el otro al momento de realizar un trabajo que cumpla con las expectativas esperadas vendría un reconocimiento general (por parte de compañeros de trabajo, familiares e incluso los usuarios con los que mantienen contacto día a día y de quienes reciben las críticas más duras) lo cual trascendería en una valoración del burócrata hacia su trabajo. Es vital el combatir este desapego del servidor público hacia su labor cotidiana, es importante que no sólo trabaje por 'trabajar' sino que entienda que la serie de actividades que realice durante el día repercutirán notablemente en la solución de las demandas de la sociedad y por ende su papel en el cumplimiento de la agenda gubernamental, es de gran peso. En este sentido, no sólo son importantes aquellos servidores públicos de altos mandos que toman decisiones, sino el total de la burocracia desde el último nivel hasta el más alto, del personal operativo al personal de mando.

Uno de los supuestos más importante dentro de las organizaciones del futuro en pleno siglo XXI como se menciono anteriormente es “el compromiso con el individuo”, es decir, promover el respeto y reconocimiento en cada uno de los integrantes de la organización para mejorar el rendimiento cuyo resultado final es la mejora general de la organización. El hecho de que el individuo se sienta plenamente identificado con su labor e integrado con su grupo de trabajo, aumenta su productividad. Para lograr la integración del total de los componentes, la adopción y práctica de valores compartidos es una buena opción. Los valores compartidos son una buena arma competitiva para hacer frente a los retos actuales a los que se enfrenta la administración pública, con el objetivo de cohesionar las oportunidades y fortalezas de cada una de las organizaciones y disminuir sus amenazas y debilidades.

Los valores organizacionales compartidos afectan el desempeño en tres aspectos claves, proveen una base estable (guía) sobre la cual se toman las decisiones y se ejecutan las acciones; forman parte integral de la proposición de valor de una organización a usuarios y personal, y, motivan y energizan al personal para dar su máximo esfuerzo por el bienestar de su organización. Así se crea una fuente de ventaja competitiva que es difícil de replicar ya que se fundamenta en valores propios y únicos de la organización¹. Los valores identifican las prioridades claves para que la organización sobreviva y prospere, minimizando así el gasto de recursos financieros, energía y tiempo, que a menudo surgen cuando hay decisiones y operaciones que sirven a intereses alejados de lo más importante para el buen funcionamiento de la organización, evitando así en lo más posible el derroche de recursos públicos.

El servicio público tiene una gran importancia en el crecimiento y desarrollo del país, el hecho de que los servidores públicos realicen su función con altos índices de eficiencia y eficacia, y cero corrupción aumentan el grado de éxito y alcance de

¹ López, Carlos. Valores Organizacional: sí inciden en el desempeño. Información obtenida en la página www.gestiopolis.com.

metas de los planes y programas gubernamentales que pretenden solucionar en la medida de lo posible las demandas de la agenda pública. En este sentido, respondiendo a su razón de ser y a la ley en materia, el servidor público adquiere una serie de responsabilidades ineludibles frente a la sociedad. Al respecto la Secretaría de la Función Pública señaló “al asumir su cargo, el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. El servicio público implica responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña”².

El ser un servidor público es un gran reto y como tal se debe de asumir, es vital que se fomente esto a cada integrante de las dependencias gubernamentales para que entiendan finalmente el por qué de la preocupación de los mandos superiores por la mejora substancial en la prestación de los servicios. Cada uno de ellos se enfrenta día a día con la toma de decisiones a menudo complejas, en las que está en juego el bienestar de la sociedad. Los servidores públicos, como individuos libres, tienen la capacidad para elegir y optar en el ejercicio de sus funciones, entre lo que es deseable para la colectividad y aquello que puede resultar dañino para la misma.

Las organizaciones se enfrentan cotidianamente a conflictos e inconvenientes que en muchas ocasiones, son provocados por la ausencia de reglas que establezcan el tipo de conductas que el grupo espera de cada uno de sus integrantes; dicha ausencia es por la falta de identificación e integración con las reglas. Los individuos se sienten ajenos a las reglas de conducta, puesto que no se les tomó en cuenta para su formulación y a menudo expresan un sentimiento de rechazo por sentir que son medidas que tomaron ventajosamente un grupo de individuos que quizá no se encuentran laborando con ellos a diario para saber exactamente

² SECODAM. OFICIO-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. Diario Oficial. Primera Sección. Miércoles 31 de julio de 2002.

que esta sucediendo y cuál es la mejor solución. Resultado de ello una segmentación dentro de la cultura organizacional.

En este tenor es necesario el establecimiento (y en su caso sí ya hay, una reformulación) de códigos de ética en todas las dependencias integrantes de la Administración Pública Mexicana para regular el comportamiento dentro de las organizaciones. La falta de reglas claras derivan en no ser respetadas, representan una invitación a la interpretación libre y tergiversada de los intereses y valores de un grupo, limitando su capacidad para alcanzar los fines que persigue; resultado así un comportamiento que por la falta de disciplina y fomento de valores (prácticas poco transparentes y las conductas deshonestas) no benefician mucho a la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos.

En cuanto al fomento de valores, como resultado del análisis de los códigos de ética y de conducta³ de distintas organizaciones⁴, se puede concluir que para que una organización lleve a cabo la prestación de sus servicios con transparencia y apego a la verdad es necesario que se fomenten los siguientes valores:

 Bien común.

 Integridad.

 Honestidad.

³ Cabe mencionar que la diferencia entre un código de ética y un código de conducta de acuerdo a la SECODAM es que un código de conducta se distingue de un código de ética en que éste último enuncia valores sin describir situaciones concretas o conductas específicas. En este sentido, determinar si alguien actúa o no de conformidad con ciertos valores éticos puede dar lugar a imprecisiones, por lo que no siempre puede definirse si alguien ha cumplido o no con un código de ética. La calificación ética de las conductas puede abrirse a muy distintas interpretaciones, dependiendo de la noción de cada persona sobre un mismo hecho.

Los códigos de conducta, en cambio, determinan claramente una serie de reglas concretas de actuación de acuerdo con las actividades que cada organización desarrolla. Los códigos de ética enseñan y transmiten valores; los códigos de conducta definen comportamientos, y al hacerlo con base en criterios de ética e integridad, contribuyen a la interiorización de esos valores. SECODAM. Construyendo un Programa de Integridad: el papel de los códigos de conducta. México, 2003.

⁴Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, Código de Ética de la Secretaría de Economía, Código de Conducta de la Secretaría de Energía, Código de Conducta de los

- 📖 Imparcialidad.
- 📖 Justicia.
- 📖 Transparencia.
- 📖 Rendición de cuentas.
- 📖 Entorno cultural y ecológico.
- 📖 Generosidad.
- 📖 Igualdad.
- 📖 Respeto.
- 📖 Liderazgo.
- 📖 Trabajo en equipo.

Bien común:

Por “bien común” se debe de entender que es el bienestar general, independientemente del estatus económico o preferencia política; un bienestar que comprende el acceso a un nivel de vida adecuado que comprenda salud, vivienda, educación, empleo, etc. Sin discriminación o supremacía de los intereses de unos cuantos sobre la mayoría. Los servidores públicos por ser los encargados de materializar las decisiones tomadas en pro de la solución de las demandas públicas, tienen la gran responsabilidad de velar porque la respuesta gubernamental llegue a todos los individuos que la necesitan. En este sentido, todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa

una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

Integridad:

El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad. Debe constreñir su conducta pública y privada, de modo tal que sus acciones y palabras sean honestas y dignas de credibilidad, Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

Honestidad:

El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Ni deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público. Es decir, no deben aceptar los pagos extras o 'mordidas' con el objetivo de agilizar los procedimientos para beneficio de unos cuantos, debido a que entonces sólo aquellos que pueden pagar algo 'extra' podrán acceder más rápido a los servicios que el resto de los usuarios.

Hay que fomentar la conciencia de que todo acto que realicen de forma inadecuada repercutirá directamente en la pérdida de credibilidad de la sociedad a la dependencia a la que pertenezcan. Para ello hay que impulsar que los servidores públicos: 1)realicen sus actividades con rectitud y cumpliendo con sus obligaciones conciente de que sus actos son el reflejo de la imagen pública de su organización; 2)promuevan actividades que impulsen la cultura de acciones honestas responsables al interior de la organización; 3)reportar todas aquellas actividades o información que pudiesen afectar a la organización.

Imparcialidad:

El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus

funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas. Por lo cual los servidores públicos deben: 1)no anteponer los principios que su religión promueva al momento de atender a un usuario; 2)no permitir que su percepción de lo que es 'honorable y buenas costumbres' influya en la prestación del servicio; y, 3)prestar los servicios con un buen trato al usuario sin importar la raza o religión.

Justicia:

El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie (debido a la magnitud de su función), debe asumir y cumplir el servidor público. Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones. Para ello debe limitar sus actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al Estado de Derecho. En este sentido el servidor público debe: 1)motivar la emisión y revisión de criterios normativos cuando observe actos no previstos en los mismos; 2)no abusar de la posición, cargo o actividad que desempeñe para pedir a terceros que incumplan con la normatividad, realicen o encubran actos contrarios a la misma; y, 3)no deben pasar por alto cualquier ordenamiento aplicable al ambiente de trabajo.

Transparencia:

El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley. La transparencia también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

Para garantizar una práctica transparente los servidores públicos deben:

- 1) comprometerse a realizar sus actividades laborales basándose siempre en la verdad para dar confianza a la institución y con ello fomentar la credibilidad en el servicio público;
- 2) sus actividades diarias deberán fomentar la confianza en sí mismos y en sus compañeros de trabajo con el fin de promover la transparencia en los actos de la dependencia a la que pertenezcan para apoyar la lucha contra la corrupción;
- 3) participar en actividades que motiven la transparencia de la función pública y la rendición de cuentas, así como denunciar actos corruptos;
- 4) fomentar mejoras a la organización para el oportuno manejo de documentos con el objeto de promover información veraz;
- 5) comprometerse a manejar la información oficial en los términos que la ley señale;
- 6) no apropiarse ni negociar aspectos laborales o personales con información privilegiada de la dependencia a la que pertenezcan, para beneficio personal o de terceros;
- 7) no ocultar información privilegiada que afecte el buen desempeño de la función pública; y,
- 8) no propiciar voluntariamente o por negligencia la fuga de información teniendo un especial cuidado en el manejo de la misma.

Rendición de cuentas:

Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad. Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

Para que los servidores públicos actúen de acuerdo a los principios fundamentales de la optimización de sus recursos y rendición de cuentas deben:

- 1) comprometerse seriamente a utilizar de manera responsable los recursos humanos, financieros y materiales que le sean asignados para el ejercicio de su cargo, optimizando y haciendo un buen uso de los mismos;
- 2) entender plenamente que los recursos que se le asignan no son de su propiedad sino para

el uso exclusivo de las actividades y funciones de la dependencia a la que pertenezcan; 3) cuidar el equipo y mobiliario que le son asignados; 4) no utilizar los recursos humanos, materiales y financieros para realizar actividades de interés personal o de terceros; y, 5) Rendir cuentas de manera transparente y recta a la sociedad con la presentación de informes claros y precisos, en los términos que señale la normatividad.

Entorno cultura y ecológico:

Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos. Debido a los altos índices de contaminación nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

Para el cumplimiento de esto los servidores públicos deben: 1) realizar la prestación del servicio con la mejor disposición a cuidar el medio ambiente; 2) asumir la responsabilidad ante la sociedad de promotor y protector del cuidado al patrimonio cultural, como lo son algunas oficinas de gobierno; 3) practicar la cultura del reciclaje de material en la medida de lo posible para disminuir los niveles de basura; y, 4) denunciar cualquier acto que dañe el patrimonio cultura y medio ambiente dentro del dependencia a la que pertenezca.

Generosidad:

El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa. Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con

capacidades especiales, los integrantes de etnias y quienes menos tienen. Actuando con especial generosidad, sensibilidad y solidaridad en beneficio de todos, es simplemente una actitud diferente de los servidores públicos dentro y fuera de la organización.

Debe haber un rechazo a la prepotencia de los servidores públicos hacia la sociedad y un reconocimiento de éstos hacia sus compañeros de trabajo, para lograrlo los servidores públicos deben: 1) comprometerse a actuar en todo momento de manera objetiva y sin anteponer posición, cargo o actividad sobre la dignidad de las personas y sus derechos humanos y laborales; 2) entender que la prepotencia lesiona y encarece el ambiente laboral afectando la comunicación, calidad y eficacia del servicio prestado; 3) conducirse de manera seria y respetuosa al usuario; 4) no aceptar tratos negligentes o prepotentes por parte de compañeros de trabajo o usuarios y denunciarlo inmediatamente; 5) evitar actuar abusando de la posición, cargo o actividad que desempeñen para pedir favores personales fuera o dentro del sector público. En cuanto al reconocimiento de la labor de sus compañeros, los servidores públicos deben: 1) comprometerse a valorar y reconocer el trabajo de los demás sin considerar el puesto, posición o actividad que desempeñen e incluso motivar la buena actuación con palabras y acciones positivas; 2) reconocerse a sí mismos que las labores que realizaron superaron las expectativas propuestas; 3) no depender siempre de estímulos adicionales para realizar un esfuerzo mayor y realizar un trabajo de calidad; y, 4) no hacer uso de premios o estímulos laborales para favorecer a personas que realizaron actividades ajenas en beneficio de terceros.

Igualdad:

El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los integrantes de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política. Es decir, no se debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el

incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

El servidor público tiene que supeditar todos sus intereses, prejuicios o cualquier sentimiento personal hacia el interés general y prestar los servicios que le ha encomendado la ley a todos aquellos individuos que lo soliciten sin hacer ninguna diferencia. Para lograrlo los servidores públicos deben: 1) realizar su actuación pública de forma justa, equilibrada e imparcial, sin discriminación alguna; 2) tomar las decisiones de manera objetiva sin que influyan los aspectos personales o de unos cuantos (terceros); 3) tomar sus decisiones con base en los derechos humanos y laborales; 4) actuar de manera imparcial y sin favoritismos al cumplir con mis obligaciones y responsabilidades; y, 5) no pasar por alto los aspectos normativos, el trato digno y justo hacia el usuario para que éstos valoren al servidor público.

Respeto:

El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante. Dada la magnitud de su función está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana. En este sentido en cuanto al desempeño ante el usuario los servidores públicos conviene: 1) comprometerse a tratar a los usuarios con amabilidad y educación con la finalidad de propiciar una convivencia armónica y correcta, como beneficio tanto para el usuario como para la satisfacción personal del servidor público; 2) entender que desempeñar cualquier cargo o posición pública los compromete a tratar cortésmente a los usuarios, quedando comprendido el hablar, la manera de solicitar las cosas y cualquier otro aspecto relacionado con los buenos modales; 3) su trato debe ser cordial, digno y basado en principios éticos y buenas costumbres; 4) al realizar sus actividades diarias demostrar educación y atención; y, 5) no debe pasar por alto las normas básicas de convivencia tales como el saludo, la amabilidad, etc.

Por otro lado, también es importante el fomento del respeto a los compañeros de trabajo, para lo cual se necesita: 1) comprometerse a tratar con dignidad y consideración a los compañeros sin importar sexo, edad, condición física, religión, preferencia sexual, condición social, cultural y económica; 2) dar el mismo trato que se esperaría para sí mismo; y, 3) no realizar ningún tipo de acción que atente u ofenda a la integridad física o moral de los compañeros de trabajo. Fomentar el sentimiento de integración.

Liderazgo:

El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público el Código de Ética y el Código de Conducta de la dependencia a la que pertenezca. El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones. Debe promover y apoyar estos compromisos con su ejemplo personal, apegándose a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa.

Trabajo en equipo⁵:

El servidor público debe comprometerse a colaborar con los demás en todas las actividades que le sean encomendadas en pro de la superación de la organización y ambiente laboral, dejando a un lado el interés y lucimiento personal. Para el cumplimiento de esto conviene que los servidores públicos: 1) participen con disposición y apoyo en las actividades laborales que se realicen para el cumplimiento de las metas de su área de trabajo y la dependencia a la que pertenezca; 2) fomentar y participar en la unión en integración de redes de trabajo para alcanzar objetivos previstos; 3) no aprovecharse de los equipos de trabajo

⁵ Para mayor información remítase al apartado 4.3.3. Fomento del Trabajo en Equipo.

para beneficio personal o de terceros; 4)no presentar actitudes y acciones negativas que lesionen el trabajo de los demás, del área y del total de la dependencia a la que pertenezcan; y, 5)bajo ninguna circunstancia actuar aisladamente de tal forma que se genere apatía para trabajar en equipo.

Estos valores buscan modificar la cultura organizacional desde la raíz, con el fin de cambiar el comportamiento, enfocarlo y paulatinamente conjugarlo con los altos índices de eficiencia y eficacia que se pretenden que posea el aparato gubernamental. Empero, es importante que ya que se tiene la noción de cuales son los valores que se promoverán, se integre al total del personal desde el principio. Como se mencionó en los apartados anteriores la resistencia al cambio es muy peligrosa, y si la hacemos a un lado sin ponerle la debida atención las medidas que se tomen estarán destinadas al fracaso parcial o total (dependerá de que tanta resistencia esta presente en la organización en ese momento); para lo cual coincidiendo con la Secretaría de la Función Pública la implementación de un “Programa de Integridad” se tratara de evitar la ‘exclusion’ del total de integrantes de la organización tan común al momento de implementar los cambios.

5.1. 2. “Programas de Integridad” una propuesta de la SECODAM⁶.

5.1.2.1¿Qué es un Programa de Integridad?.

Un programa de integridad es un conjunto de iniciativas y acciones tendientes a reforzar en los integrantes de un grupo, el apego y respeto a las leyes, a los *valores* y a los objetivos que persigue. Los programas de integridad sirven para dar congruencia a los procedimientos, acciones y conductas de los integrantes de una organización con valores de integridad, honestidad y transparencia.

La construcción de un programa de integridad se funda en el interés por perfeccionar el desempeño del grupo; combatir y prevenir las conductas

⁶ SECODAM. Construyendo un Programa de Integridad: el papel de los códigos de conducta. México, 2003.

incorrectas, la corrupción y las malas prácticas; impulsar entre sus integrantes una cultura acorde con los fines colectivos, mejorar su reputación y hacer más eficientes sus operaciones. Muestra a quienes no pertenecen a la organización que ésta tiene un compromiso serio con la honestidad y la transparencia; refuerza el sentido de responsabilidad que tienen sus integrantes para atender sus deberes, por lo que ayuda al grupo a cumplir con sus obligaciones ante autoridades, sociedad, usuarios, afiliados, y en general, frente a las audiencias con las que tiene obligaciones.

Los programas de integridad favorecen la eficiencia y la reducción de costos relacionados con malos comportamientos tales como el fraude, la corrupción, el robo, etc. Estos programas promueven un mejor comportamiento y actitud de los integrantes, empleados, ejecutivos, dirigentes y administradores del grupo mediante la evaluación y capacitación que conlleva su aplicación. Para lograrlo consta de tres partes: 1) un código de conducta; 2) un sistema de información y capacitación; y 3) un sistema de asesoría y vigilancia del cumplimiento.

1) Código de Conducta:

El código de conducta es un documento en el que se encuentra especificado un conjunto de reglas de comportamiento que establece de manera formal, cuál es el comportamiento que se espera de los integrantes de un grupo, así como cuáles son aquellas conductas que no pueden ser permitidas. En este sentido, describen cuáles son los estándares de comportamiento que contribuyen a que la organización cumpla con sus objetivos de forma eficiente y eficaz. Los códigos de conducta sirven para establecer en un documento, mediante un lenguaje claro y preciso, cuál es el comportamiento que se espera de los integrantes de un grupo. De este modo establece de manera práctica la forma en que se traducen en la vida diaria y en las relaciones humanas los valores éticos y la misión de una organización; lo cual ayuda a conseguir de manera más eficiente y eficaz las metas y objetivos colectivos, así como lo señalado en los planes y programas generales.

Los códigos de conducta determinan claramente una serie de reglas concretas de actuación de acuerdo con las actividades que cada organización desarrolla, definen comportamientos con base en criterios de ética e integridad, contribuyen a la interiorización de esos valores. Al respecto también deben afianzar en los individuos su compromiso de respeto por las leyes. La ley define las líneas indispensables de comportamiento que se espera de las personas y sin las cuales la convivencia social sería imposible. En ese sentido se dice que la ley es la “ética mínima” que deben seguir las personas.

Los códigos de conducta complementan y refuerzan la ley, ya que regulan comportamientos que no siempre están comprendidos en la legislación. En algunos casos, la ley resulta ambigua o bien, no alcanza a regular todas las conductas que se presentan dentro de un grupo. Un código de conducta debe cubrir en lo posible, las omisiones de la ley y esclarecer sus ambigüedades. Por ello es importante hacer énfasis en que los códigos de conducta no sustituyen a la ley; un código que contradice a la ley o que invade ámbitos que sólo competen a lo legal es un código mal hecho. Un código bien redactado refuerza la ley y orienta las conductas de los individuos a conseguir los objetivos del grupo.

Existen tres tipos de comportamientos que los códigos de conducta tratan de evitar: 1) los comportamientos y conductas ilegales; 2) las conductas que no son éticas; y, 3) aquellas conductas que resultan contrarias a los intereses, tradiciones y valores del grupo. A fin de evitarlo, los códigos de conducta deben ser guías que sirvan para resolver dilemas éticos o de conducta en una organización; deben ser vistos como un elemento fundamental para cumplir con la misión del grupo y en sus preceptos debe estar presente una mística o una forma de hacer las cosas de la cual cada uno de sus integrantes se sienta orgulloso (valores compartidos). Debe entenderse también que el código es un compromiso voluntario de cada miembro de la organización para mejorar su funcionamiento y no un documento disciplinario impuesto de manera autoritaria, para lo cual es esencial que al

formularlo se tome en cuenta al total de los integrantes o integrantes de la organización.

Los códigos de conducta pueden ser tan distintos entre sí como una organización lo es de otra, no existe un código de aplicación universal para todo tipo de grupos. Empero hay cuatro características mínimas que se sugieren dentro de los códigos de conducta las cuales son: singularidad, congruencia, claridad y aplicabilidad.

- a. Singularidad: cada organización debe tener su propio código de conducta único, específico y distinto al de otras, ya que su contenido debe ser adecuado a sus integrantes y congruente con sus actividades y sus fines. Para ello se deben tener identificados los objetivos y las aspiraciones del grupo y traducir esos objetivos en criterios de conducta. El código debe poner énfasis en los asuntos y problemas específicos de la agrupación; en la forma de prevenirlos y en las posibles soluciones.
- b. Congruencia: los valores y objetivos del grupo deben ser congruentes con los criterios de conducta que quedarán plasmados en el código. El desempeño de la organización también debe estar efectivamente guiado por los criterios de conducta que adopta como suyos. Este último punto es fundamental: ningún código de conducta puede funcionar si no existe voluntad real de respetar sus preceptos; esta voluntad se gana limpiamente involucrando desde su creación a los individuos.
- c. Claridad: es importante insistir en que la redacción del código sea fácil de entender por todos los integrantes del grupo, utilizando conceptos claros y precisos. En sociedades como la nuestra existen profundas diferencias culturales y esto se debe tomar en cuenta si queremos que los preceptos del código sean comprendidos a plenitud, desde el más modesto de los integrantes de la organización hasta los dirigentes.

d. Aplicabilidad: a fin de evitar que se convierta en letra muerta o papel olvidado en un estante, el código de conducta debe contemplar mecanismos que aseguren su efectiva ejecución. El código está ahí para ser respetado y aplicado. Los integrantes del grupo deben conocer que la violación al código puede traerles sanciones y que no habrá ninguna excepción. Es importante dar a conocer a todos los integrantes los castigos contemplados para quien viole el código. Al respecto las sanciones, así como todos los demás preceptos del código, deben ser congruentes con las leyes o reglamentos aplicables.

2) Sistema de información y capacitación.

El sistema de información y capacitación tiene como funciones las de dar a conocer el código de conducta, de capacitar a los integrantes del grupo en cuanto a la interpretación del código, y de informar de todo lo que esté relacionado con éste y el programa de integridad. La tarea de este grupo es fundamental, ya que para que un código sea efectivo, es indispensable que los integrantes de la organización lo conozcan, entiendan sus conceptos y los sepan aplicar.

3) Sistema de asesoría y vigilancia.

El sistema de asesoría y vigilancia tiene como fin verificar y auxiliar al cumplimiento del código, ayudando a los integrantes del grupo a resolver sus dudas y preocupaciones, así como definir cuándo se ha desobedecido el código y en su caso, las sanciones que se deberán aplicar.

5.1.2.2. Etapas de ejecución de un Programa de Integridad.

La ejecución del programa de integridad comprende siete fases:

1. Integrar un grupo de personas (comité promotor) que sea representativo de las distintas áreas de la organización, y que será el encargado de conducir todo el proceso.
2. Definir la misión y los valores del grupo.
3. Identificar aquellos procesos, grupos de conductas o áreas en donde exista una mayor probabilidad de que se presenten comportamientos que representen un riesgo para el bienestar del grupo.
4. Definir aquellos comportamientos específicos que el código de conducta debe prevenir (conductas de riesgo).
5. Preparar una primera versión del código que deberá ser revisado por los integrantes de la organización (revisión del borrador).
6. Poner en marcha un programa de información y capacitación para que cada uno de los integrantes del grupo conozca el objetivo del programa de integridad y el contenido del código de conducta.
7. Establecer un sistema de asesoría y cumplimiento para que resuelva las dudas de los integrantes del grupo y verifique el cumplimiento del código.

1. Integración del comité promotor:

La integración del comité que se encargará de conducir todo el proceso de preparación del programa de integridad debe hacerse buscando que éste sea lo más representativo posible de la organización, con el fin de que se integren distintas opiniones y puntos de vista. Se debe procurar que este comité se

conforme de manera transversal, para que participen en él personas que conozcan los diversos aspectos, procesos, metas y actividades de la organización. En caso de que se cuente con un sindicato, es muy importante que sus representantes participen en el comité promotor y que compartan con el resto del grupo el interés por diseñar el programa de integridad, con el propósito de que éste no interfiera con los derechos laborales de los trabajadores.

El comité estará encargado de definir, si no existiesen, la misión y los valores de la organización; de redactar una primera versión del código de conducta; de coordinar la participación de los integrantes de la organización en la revisión del código; de definir las acciones de comunicación y capacitación; y finalmente, de establecer los mecanismos destinados a ofrecer asesoría para resolver las dudas de los integrantes del grupo y supervisar el cumplimiento del programa.

2. Definir la misión y los valores del grupo:

Previamente a iniciar el trabajo de definición de los valores y misión del grupo (en el caso de que no existieran de antemano), el comité promotor debe preparar una breve justificación en la que se explique qué es el código de conducta, las razones que tiene la organización para elaborarlo y la importancia que tiene el código para el grupo.

La misión del grupo puede definirse como aquella actividad o meta que le da su razón de ser; que justifica su existencia. Los valores del grupo son aquellos preceptos con los cuales todos sus integrantes se identifican; los principios que todos aspiran a defender y que les dan unidad. Es importante establecer en el código el respeto y seguimiento absoluto de las leyes y reglamentos aplicables a la organización. También es necesario que los integrantes del grupo conozcan cuáles son las disposiciones legales que tendrán que seguir: debe quedar perfectamente establecido que todos los integrantes del grupo tienen como misión fundamental el cumplimiento y acatamiento de la ley.

3. Identificar las áreas críticas:

Diferentes organizaciones dan una importancia distinta a un mismo asunto, por lo que cada una tiene que establecer claramente cuáles son las actividades que implican riesgos o mermas para su desempeño y cuáles son aquellas conductas que le interesa promover entre sus integrantes. En este sentido, aun cuando cada grupo representa un caso específico, la mayoría de las organizaciones necesitan establecer reglas claras para el comportamiento de sus integrantes en ciertas áreas o temas en los que son más vulnerables. Sin embargo, en muchas organizaciones coinciden zonas de riesgo o procesos en los que enfrentan altas probabilidades de que sus objetivos se vean perjudicados.

Los procesos o áreas de riesgo están relacionados con la seguridad de los integrantes del grupo; con el cuidado que se debe dar a la información que genera la organización; con las relaciones que deben existir entre sus integrantes; con el buen manejo de sus recursos materiales y financieros; con la posibilidad de conflicto de intereses; y con la relación del grupo con las autoridades de gobierno. Las áreas de riesgo más frecuentes son:

- Manejo de la información: los documentos, proyectos y planes que se generan dentro de la organización, así como la información relacionada con sus actividades, son considerados confidenciales cuando se trata de datos cuya difusión podría afectar al grupo, o cuando se trata de información sobre terceras personas. La información confidencial no puede utilizarse para un uso distinto a los fines para los que originalmente se concibió, por lo que el código debe ser muy claro en cuanto a lo que está prohibido y lo que está permitido en el manejo de la información interna.

- Conflicto de intereses: El conflicto de intereses se refiere a la contradicción que puede existir entre los intereses particulares de los integrantes de un grupo y el interés general del mismo. Esto sucede cuando uno de sus integrantes actúa de forma tal que afecta el bienestar de la agrupación con

el fin de obtener un beneficio personal. A título de ejemplo, una práctica común de este comportamiento es el soborno o “mordida” a cambio de un favor, cuando alguien acepta una “mordida”, el interés del grupo pierde a favor del interés individual del sobornado. Otra forma común del conflicto de intereses es cuando una persona utiliza su posición dentro de un grupo para beneficiar o perjudicar a otra. Con el fin de evitar la posibilidad de conflictos de intereses, los integrantes de la institución deben abstenerse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos que puedan involucrar un beneficio personal o familiar. Por ello, el código de conducta debe incluir especificaciones claras en cuanto a los criterios para que los integrantes del grupo reciban regalos, dinero, invitaciones a comer, viajes gratis o cualquier otro beneficio por parte de actores externos que de alguna forma puedan beneficiarse a expensas de la organización.

- ☛ Uso de los recursos materiales y financieros: Los integrantes de una organización utilizan cotidianamente recursos materiales y financieros del grupo en el desarrollo de sus actividades. El manejo de equipo, vehículos, herramienta, papelería, información interna y dinero, así como el tiempo de los integrantes del grupo, deben dirigirse exclusivamente a los fines colectivos y nunca al beneficio personal de sus integrantes.
- ☛ Seguridad, salud y medio ambiente: El código de conducta debe establecer que los integrantes del grupo tienen la obligación y responsabilidad de no poner en riesgo la salud ni la seguridad de los demás, así como de no afectar el medio ambiente. En caso de que se presente algún riesgo de salud o un peligro físico para los integrantes del grupo, se deberá advertir a los demás para prevenir accidentes.
- ☛ Relaciones entre los integrantes del grupo: Las relaciones interpersonales deben basarse en el respeto a la dignidad de cada individuo y seguir normas que rechacen cualquier tipo de discriminación. Conductas tales

como el acoso sexual, el racismo, la crueldad y todo tipo de manifestaciones de intolerancia deben quedar terminantemente prohibidas. En el código debe incluirse claramente el compromiso de tratar a los demás con respeto, equidad y cortesía.

4. Conductas de riesgo:

Una vez detectadas las áreas que implican riesgos para el grupo, que pueden ser o no las que se han descrito aquí, deben identificarse las conductas específicas que se desea evitar. Estas conductas deben ser acciones observables y evaluables; que puedan ser calificadas de acuerdo con los criterios éticos y valores del grupo. Una vez identificadas, deben redactarse con frases breves que puedan ser comprendidas por todos. Asimismo deben ser representativas del quehacer del grupo, esto es, que sea factible que ocurran pero que se desea evitar.

5. Revisión del borrador:

El comité promotor debe buscar la participación de cada uno de los integrantes del grupo en la elaboración del código. La opinión de los integrantes no sólo enriquecerá el documento, sino que contribuirá a enviar una señal interna de consentimiento general con el contenido del código. El código es de todos y para todos. Cada organización tiene que idear los mecanismos de consulta de acuerdo a su perfil, número de integrantes y necesidades. Un grupo pequeño puede reunir fácilmente las opiniones de cada uno de sus integrantes; una organización numerosa requerirá de mecanismos o todos sean tomados en cuenta en la redacción final del código. Una forma de permitir la participación de los integrantes de una organización numerosa en la elaboración del código de conducta consiste en que el comité promotor redacte un borrador o primera propuesta de código de conducta.

La primera versión deberá enviarse a todas las áreas del grupo de tal forma que cada uno de sus integrantes pueda enviar sus observaciones y sugerencias. En

organizaciones muy grandes, la distribución del código puede realizarse a través de las áreas intermedias de la organización para hacer llegar el borrador a los integrantes del grupo y recoger las sugerencias y comentarios. El comité promotor será el encargado de reunir esas sugerencias e integrarlas al documento final. Al respecto es vital que no se pierda de vista la importancia de estimular la participación y de tomar en cuenta las opiniones de cada uno de los integrantes.

La organización debe definir, de acuerdo con sus necesidades, número de integrantes, recursos, etc., cuál será el mecanismo final y el tipo de consultas que se realizarán para permitir la participación de sus integrantes en la redacción del código. Una vez incorporadas las observaciones y sugerencias de los integrantes del grupo, el código de conducta debe ser aprobado por todos y debe establecerse un mecanismo por el cual todos manifiesten su aprobación y se comprometen a cumplirlo. Es necesario establecer plazos periódicos para la revisión del código y para la elaboración de reformas o adiciones. A la par con el desarrollo de la organización, los códigos deben ir incorporando valores que en otro tiempo no estaban considerados. Por ello, la organización debe estar atenta a los cambios sociales y legales, así como a la misma evolución del grupo, para incorporarlos al código de conducta en el momento que sea necesario. Muchos grupos crecen y modifican sus objetivos o bien, limitan sus metas y reducen su tamaño. El entorno legal en el cual desempeñan sus acciones también sufre transformaciones constantes. Por ello se hace necesario determinar cuándo y cómo se realizarán las revisiones y modificaciones al código de conducta. Un código debe ser visto como un documento vivo, que puede estar en constante modificación, pero siempre buscando el interés de toda la organización.

6. Información y capacitación:

Para que el código de conducta se cumpla, es necesario que cada uno de los integrantes del grupo lo conozca de manera que sea capaz de interpretarlo al momento de desarrollar sus actividades diarias. Para ello, se debe instrumentar un sistema de información y capacitación que permita que los integrantes del grupo

se familiaricen con el código y al mismo tiempo, que las audiencias externas del grupo (vecinos, medios de comunicación, usuarios, proveedores, etc.) estén informadas del desarrollo del programa de integridad, de los valores, misión y lineamientos de conducta que el grupo ha adoptado como suyos.

El proceso de capacitación tiene el objetivo de lograr que cada uno de los integrantes del grupo conozca los valores y la misión del grupo, así como el código de conducta. Cada uno debe ser capaz de interpretar el código de conducta en sus actividades diarias así como en situaciones nuevas que se puedan presentar. La capacitación puede incluir un curso o sesiones de información en las que se oriente a los integrantes sobre el código de conducta. Para tal efecto, es recomendable imprimir en un folleto los detalles del programa de integridad (valores, misión y código de conducta) para que todos los integrantes cuenten con un ejemplar y también para que ejemplares del programa de integridad impreso puedan ser distribuidos entre las audiencias externas.

7. Asesoría y cumplimiento:

Es posible que se presenten situaciones en las que alguien pueda tener dificultades para interpretar el código en la toma de decisiones. Ningún código, por más completo que sea, puede prever todos los escenarios que puedan presentarse, por lo que debe conformarse un grupo o comité que ofrezca asesoría en caso de confusiones o dudas y que resuelva cualquier complicación que se pudiera presentar en la aplicación del código. Este comité de asesoría debe estar encargado de resolver las dudas de los integrantes y de recibir quejas o denuncias en caso de que alguna persona desobedezca el código. La redacción y la aprobación del código no son suficientes para verificar su aplicación. En algunos casos como en organizaciones muy jerarquizadas, el temor a represalias induce a los integrantes a ocultar las violaciones al código, por lo que se deben contemplar mecanismos de denuncia anónima y dispositivos de protección a los denunciantes que les aseguren que no se verán afectados por hacer una acusación. Muchos

códigos también contemplan reconocimientos para aquellos que han mostrado mejor disposición para respetarlo.

5.1.2. Fomento del trabajo en equipo.

Una de las grandes desventajas con las que cuenta el personal de la administración pública es la supremacía del individualismo. Las causas más comunes por las que no hay una aceptación plena de lo que significa trabajar en equipo son⁷:

- ⊗ Apatía, pereza o descuido de los integrantes en las relaciones interpersonales.
- ⊗ Falta de objetivos comunes.
- ⊗ Falta de liderazgo o liderazgos protagónicos.
- ⊗ No tomar el interés común como prioridad.
- ⊗ Información mala y deficiente.
- ⊗ Creación de conflictos.
- ⊗ Inercia en la forma de hacer el trabajo.
- ⊗ Sistemas restrictivos.
- ⊗ Aspiraciones personales desconectadas de las metas del resto del personal.
- ⊗ Falta de herramientas propicias.
- ⊗ Falta de acción.
- ⊗ Ambiente inadecuado en la organización.
- ⊗ Forma inadecuada para tomar decisiones.

⁷ SECODAM. Trabajo en equipo. Presentación en diapositivas. Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa – Dirección General de Eficiencia Administrativa. Información obtenida en www.funcionpublica.gob.mx.

- ⊗ Bajo nivel de apertura a nuevas ideas.
- ⊗ Estancamiento en los puestos de trabajo.
- ⊗ Bajo salario en relación al trabajo realizado.

El trabajar en equipo asegura en mayor grado el cumplimiento de metas, y mejor aún con altos niveles de eficiencia y eficacia, debido a que se logra mayor alineamiento, surge una dirección común y las energías individuales se armonizan, y de esta manera hay menos desperdicio de energía surgiendo una resonancia o sinergia.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL TRABAJO EN EQUIPO⁸

| DESVENTAJAS | VENTAJAS |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Misión y visión difusas. | <input type="checkbox"/> Misión y visión interiorizadas. |
| <input type="checkbox"/> Intereses individuales. | <input type="checkbox"/> Objetivos y metas en común. |
| <input type="checkbox"/> Sin procedimientos formales de comunicación. | <input type="checkbox"/> Procedimientos de comunicación establecidos. |
| <input type="checkbox"/> Sin visión de conjunto. | <input type="checkbox"/> Colaboración y cooperación. |
| <input type="checkbox"/> Trabajos asignados de manera individual. | <input type="checkbox"/> Ideas y metas proporcionadas por el líder o adoptadas por consenso. |
| <input type="checkbox"/> Pasividad en la realización práctica de los objetivos. | <input type="checkbox"/> Clara definición de responsabilidades y funciones de cada miembro. |
| <input type="checkbox"/> No se comparte información. | <input type="checkbox"/> Información compartida. |
| <input type="checkbox"/> Sin identidad de grupo. | <input type="checkbox"/> Autoestima generada a través de la identidad de equipo. |
| <input type="checkbox"/> Visión fragmentada del proceso de trabajo. | <input type="checkbox"/> Visión integral del proceso de trabajo. |

⁸Ibíd.

El trabajo en equipo beneficia notablemente las relaciones interpersonales de la organización, coadyuvando a la adopción de metas comunes. A su vez contribuye a crear un ambiente en el cual se sienta plenamente identificado e integrado cada individuo de la organización. Para ello dentro del fomento del trabajo en equipo se busca desarrollar en los servidores públicos: la asertividad. La es cual es la capacidad madura y creativa para enfrentarse de forma realista a las diferentes situaciones que se presentan, respetando los derechos fundamentales, tanto de sí mismo como de los demás.

Las características de una persona asertiva son:

- ↑ Tiene respeto hacia sí mismo y los demás.
- ↑ Es directo, honesto y oportuno.
- ↑ Sabe controlarse y escuchar a los demás.
- ↑ Es positivo.
- ↑ Distingue fácilmente entre hechos y opiniones.
- ↑ Evita culpar a los demás.
- ↑ Busca formas creativas para solucionar problemas.

Ventajas de la conducta asertiva:

- ↑ Relaciones cercanas de trabajo.
- ↑ Mayor confianza en sí mismo y en los demás.
- ↑ Mayor responsabilidad frente a sí mismo.
- ↑ Autocontrol.
- ↑ Ahorro de tiempo y energía.
- ↑ Mayores posibilidades de que todos ganen.

5.1.3. Servicio Civil de Carrera.

Dentro del cambio de la cultura organizacional de la administración pública mexicana es de vital importancia el tema del Servicio Civil de Carrera⁹ para los servidores públicos, ya que éste es el complemento ideal para poder cerrar el círculo virtuoso del cambio en beneficio de la sociedad, debido a que es un mecanismo para la administración del personal del gobierno, que garantiza el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servidor público a través del mérito, y la igualdad de oportunidades, en un marco de transparencia y legalidad. Exigencia primordial de la sociedad hacia sus servidores públicos.

De esta manera, el servicio público a sido objeto de diversas facetas relacionadas con la naturaleza del régimen político, lo cual significa que su contenido no responde a un sistema de méritos ni reglas de certidumbre, sino que se vincula con el vaivén de la vida política. En este sentido, el servicio civil busca precisamente evitar que los grupos que llegan al gobierno intenten permanecer en la acción administrativa y desterrar definitivamente la ambición por obtener beneficios solo para sus integrantes, ubicando en los puestos públicos a quienes comparten su tendencia política y aseguran un alto grado de lealtad, pero no siempre cumplen con la calificación suficiente para ocuparlos. Lo cual es sumamente dañino tanto para la sociedad que urgentemente necesita solución a sus demandas más apremiantes, como a los servidores públicos que trabajan con el temor de ser removidos por los “apadrinados”, acarreando una serie de inseguridades reflejadas en el bajo rendimiento día a día, finalmente no se puede culpar a alguien de no poner el empeño necesario para sacar adelante el trabajo, si al cabo de un tiempo se le removerá y no verá los frutos de su esfuerzo. Ante

⁹ Cabe señalar que al Servicio Civil de Carrera se le denomina de otras formas, tales como Servicio Profesional de Carrera, Servicio Público de Carrera, Profesionalización del Servicio Público, Profesionalización de Cuadros, Profesionalización de la Gestión Pública, Profesionalización de Servidores Públicos, Servicio Público de Carrera, Servicio Público Profesional. Por lo cual es posible que en alguna cita textual se utilice algún término para el Servicio Civil.

tal panorama la interrogantes es: ¿qué es el Servicio Civil de Carrera¹⁰ y cómo puede ayudar a mejorar la situación actual de los servidores públicos?:

1) Es un conjunto de normas y procedimientos que se inspiran en principios o valores esenciales del servicio público, tales como legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia y confidencialidad.

2) Son normas y procedimientos que regulan ingreso, formación-capacitación-certificación de competencias, permanencia, movilidad (carrera) y separación del personal público y que definen sus respectivos derechos y obligaciones, mediante una evaluación competitiva de los méritos de las personas, tales como competencia científico-técnica, competencia gerencial, experiencia en el campo, desempeño; y es administrado por órganos políticamente independientes y autónomos, a fin de asegurar imparcialidad, credibilidad y confiabilidad.

3) El Servicio público de carrera se define como un sistema de administración de personal del sector público, sustentado en principios, valores, normas jurídicas y procedimientos administrativos, cuyo fin primordial es lograr el óptimo funcionamiento de dicho sector.

4) Habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidad relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyen a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental.

¹⁰ Las definiciones contienen elementos que fueron tomados de los siguientes artículos:

- Méndez Martínez José Luis “Servicios Civiles en los Órganos de Control”, en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales, México. Año VII, No. 15, Enero-Junio 1999, pp. 34-36.

- Cuevas Plancarte Rubén “Profesionalización del Servidor Público; ¿Servicio Civil de Carrera?”, en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales. México. Año VII, No. 15. Enero-Junio 1999. pp. 14 – 20.

- Morales Sánchez Ma. Elena “El Servicio Público de Carrera ¿Propósito Firme o Buenas Intenciones?”, en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales. México. Año VII, No. 15. Enero-Junio 1999. pp. 10 – 13.

5) El Servicio Civil de Carrera es el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública. Así las diversas etapas operativas que incluye dicho sistema son: reclutamiento, selección, inducción al puesto, capacitación, evaluación del desempeño, promociones e incentivos y retiro.

Los propósitos más importantes del Servicio Civil de Carrera:

- ☐ Se busca fundamentalmente un mejor funcionamiento del sector público, con un enfoque claro y determinante hacia la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios;
- ☐ El servicio público de carrera debe ser un programa de aplicación obligatoria en todos los niveles y órdenes de gobierno, de manera que los esfuerzos sean homogéneos y exista una normatividad que lo regule;
- ☐ Se busca la utilización de la capacitación constante y la especialización como instrumentos fundamentales a efecto de contar con personal idóneo y comprometido para desempeñar la diversidad de acciones que componen la actividad del Estado;
- ☐ El abandono y erradicación de vicios que han identificado a la corrupción como característica de toda función pública; y
- ☐ Busca permitir a la administración pública obtener grandes ventajas, tales como garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo de los servidores públicos, sin que ello implique inamovilidad; fomenta, asimismo, la lealtad hacia las instituciones públicas y la vocación de servicio; y,
- ☐ Da continuidad a la actividad gubernamental; promueve la planeación de vida y carrera de los servidores públicos; promueve mayores grados de responsabilidad; cuenta con empleados formados desde su ingreso y capacitados permanentemente para tener calificación y competencia más elevada.

Hay una evidente necesidad de establecer formalmente un catálogo de puestos que integren las diversas estructuras administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública, para así definir con claridad y certeza la naturaleza de éstos y la relación de funciones que les corresponden; y, determinar con igual precisión y claridad las cualidades profesionales y aptitudes personales que deben reunir quienes ocupan dichos cargos y puestos. En este sentido, el servicio civil busca enlazar los intereses del estado con los de los trabajadores, como empleador y prestadores de servicios, relaciona directamente el desarrollo individual con la obtención de los objetivos y metas institucionales, así que dicha búsqueda tiene como objetivo la congruencia de la actitud y la aptitud del servidor público¹¹.

La eficiencia y la capacidad profesional son el basamento para establecer un sistema de reclutamiento y ascenso en el servicio civil. Su esencia radica en la idoneidad del candidato a ocupar el puesto de acuerdo a los requisitos que previamente se delinearon como indispensables para cada categoría ocupacional y más que propiciar expectativas de mejoramiento en el ingresos para los servidores públicos, debe representar un reto y compromiso con superación, por lo que no debe ser sólo un sistema de premios y estímulos económicos, que no generarían a largo plazo más que desconfianza y falta de compromiso de servicio por los mismos servidores. Por ello de acuerdo a Cuevas Plancarte el servicio civil debe sustentarse en dos principios fundamentales:

- a. El sistema de valuación y aptitud en el puesto y
- b. La garantía de seguridad y estabilidad en el cargo que incite la profesionalización de los servidores públicos.

Es importante que para que el servicio civil de carrera pueda ponerse en marcha, se requiere del apoyo permanente de los Funcionarios Públicos de Mando de la

¹¹Cuevas Plancarte Ruben. Op. Cit.

administración pública, que exista un régimen democrático, que el servidor público vea a la administración pública como una opción importante para ejercer su profesión y que perciba claramente, que es indispensable la lealtad hacia las instituciones públicas, además su ingreso debe ser con base en sus méritos; establecerse la planificación de recursos humanos, estructurando la administración pública conforme a sus propias necesidades, vinculando el servicio civil al desarrollo nacional siendo necesario que el diseño del a carrera se ajuste a la realidad histórica y contextual. Por ello no debe tomarse al servicio civil como una moda más para parchar el mal funcionamiento del gobierno y legitimar sus acciones ante la sociedad, hay que entender que no es posible continuar aplicando soluciones superficiales que no ayudan a mejorar el desempeño ante la sociedad.

Factores positivos de la implementación del servicio civil de carrera¹²:

1.*Eficiencia*: la administración pública exige lealtad permanente de sus integrantes de tal forma que las acciones de gobierno se traduzcan en un servicio eficiente. Lealtad y eficiencia que se han de manifestar a través de conductas serias, formales y continuas. La mejor lealtad del funcionario hacia el gobierno es preservar sus intereses primordiales tomando en cuenta la razón del Estado, que desde luego incluyen la conservación productiva de la sociedad y el auge de su vida pública en la cual convergen el individuo, los grupos, las empresas y las organizaciones ciudadanas.

La lealtad no están solo parte del deber ser, sino que es una conducta y compromiso del servidor público con la naturaleza y esencia del gobierno. De este modo, la lealtad también se manifiesta por las formas y modos en que se cumplen las tareas públicas. Cuando son eficientes la lealtad se fortalece, cuando predomina la ineficiencia, la lealtad se quebranta,. Ambas, lealtad y eficiencia son la pertenencia responsable a la institucionalidad del gobierno.

¹² *Ibíd.*

2.Seguridad en el empleo: el sistema de servicio civil de carrera plantea igualdades en la aspiración a la obtención de puestos superiores en consecuencia está estrictamente ligado a nuestra concepción de un régimen democrático en virtud de que asegura el igual acceso de todos los ciudadanos a los empleos públicos, en función de sus méritos. Es importante que se les trate en la medida de lo posible de manera igual a los trabajadores de base y a los de confianza.

Es importante que a todos los servidores públicos (no importando si son de base o de confianza) se les garantice, en caso de reunir los requisitos necesarios, su permanencia en el servicio, la posibilidad de desarrollarse profesionalmente, y acceder así a puestos superiores con remuneraciones acordes al puesto y la posibilidad de obtener, al término de su carrera, condiciones dignas para el retiro.

3.Productividad: es importante que dadas las condiciones actuales, no se continúe derrochando los recursos con los que cuenta el gobierno, lo cual se remite inmediatamente a la baja productividad de los servidores públicos, para ello al crearse un sistema civil de carrera es posible pensar que el servidor público tenga ciertos periodos de estancia dentro de los puestos, y si después de haber transcurrido ese tiempo no ha podido moverse o no ha cumplido con los requisitos de promoción, no puede alcanzar niveles de áreas superiores o probablemente de responsabilidad mayor, por lo que el servidor público no debe permanecer en esa estructura administrativa y habría que reubicarlo en otro lugar, en otra área de la administración pública donde pudiera desempeñarse.

Elementos vitales del servicio civil de carrera:

1.Profesionalización del Servicio Público: la profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia. Lo anterior significa que la función pública debe ser abierta, en cuanto que su acceso sea mediante reglas que aseguren equidad y estabilidad. Para ello es importante que el servidor

público asuma una serie de obligaciones¹³ que lo inviten a cumplir con lo que promueve el servicio civil:

- ▮ Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el servicio civil de carrera;
- ▮ Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- ▮ Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el sistema de servicio civil;
- ▮ Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;
- ▮ Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;
- ▮ Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca;
- ▮ Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades; y,
- ▮ Proporcionar, la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas.

¹³ Interpretación de las Obligaciones del los Servidores Públicos, artículo 11, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. México, 2003.

Es necesario reconocer que gracias a la profesionalización se logra que el Estado, por medio de su aparato público, realice las funciones que le son propias, no de una manera improvisada, inconsistente cambiante y discontinua. Se trata de que las realice utilizando la experiencia y formación profesional de aquellas personas consideradas como las más adecuadas, más idóneas en cada uno de los puestos encargados de llevar a cabo las decisiones y políticas conducentes a la prestación de los servicios que el Estado proporciona a la sociedad.

2. Sistema de Selección : la selección es el proceso que analiza las capacidades, intereses y aspiraciones de los candidatos reclutados a fin de determinar cuales son los más aptos e idóneos para ocupar los puestos de la administración pública, considerando los catálogos institucionales de puestos. Desde el punto de vista de la profesionalización el reclutamiento tiene como finalidad asegurar que los candidatos tengan los conocimientos profesionales exigidos, y también apreciar de manera objetiva si el candidato tiene las cualidades necesarias para ejercer las funciones que deberá ocupar a lo largo de su carrera, no obstante, en todo momento pueden ser revisados a través de un procedimiento que sea lo menos arbitrario posible.

Así, la selección integraría cuadros de gobierno que posean convicciones idénticas a las del Estado, de tal forma que se organizaría y actuaría con acierto y eficiencia en el cumplimiento de sus fines, pues la autoridad se fortalece en la conducta responsable de sus funcionarios, manifiesta en el leal cumplimiento de sus atribuciones. En este sentido, se dotará a la administración pública, independientemente del partido que emane, de un cuerpo eficaz de servidores públicos y garantizará la continuidad en la operación de los programas de gobierno. Estos servidores, al ser portadores de los conocimientos técnicos necesarios y encontrarse ubicados en el cargo de acuerdo a su perfil y capacidad, serán una valiosa aportación a la consolidación del sistema democrático.¹⁴

¹⁴ Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Minuta con Proyecto de Decreto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de

3. *Sistema Permanente de Capacitación*: la capacitación es el conjunto de técnicas que aportan al servidor público los elementos de conocimientos que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado; y por otra, estar en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos superiores se llegan a generar; propiciando a la vez, que las dependencias cuenten con personal preparado para llevar a cabo los programas que tienen asignados. La capacitación es inversión en capital humano y debe contemplar necesidades claramente detectadas fortaleciendo la calidad del servicio público. No debe ser impulsada a través de cursos convencionales, sino mediante talleres que propicien el aprendizaje de nuevos aspectos más complejos y el desarrollo de habilidades creativas.

En el servicio civil de carrera debe plantearse un programa integral de capacitación encaminado a responder a las necesidades de especialización de las líneas de carrera, así como de la cadena de puestos. Con ello se busca tener una administración de especialistas en la materia y no de generalistas como actualmente sucede, y dado que la administración pública requiere profesionistas especializados, resulta no sólo conveniente sino necesario. Para ello es esencial que los servidores públicos vean enriquecidas sus experiencias con la comunicación con otros servidores públicos que se encuentran en el mismo nivel y/o categoría pero en otras áreas y en otras dependencias, la seguridad de que se le calificará con los parámetros establecidos de antemano y no por consideraciones de tipo personal.

En la promoción para que en la práctica el sistema de escalafones funcione en forma adecuada y expedita, es necesario que se respeten cabalmente las disposiciones normativas, además de que las propuestas que realicen las áreas administrativas involucradas deben tener como filosofía el sentido de complementar el salario tabular, para competir dentro del mercado laboral respectivo, así aún cuando no exista el cambio de plaza.

4. *Sistema de Movilidad Horizontal y Vertical (ascensos)*: la promoción permite al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y por lo tanto, de remuneración a través de un sistema escalafonario a intercomunicado, es decir de movilidad horizontal y vertical. Con igualdad de oportunidades la entrada y promoción en el servicio civil los servidores públicos buscarán allegarse de los elementos y reconocimientos para obtener los ascensos, estando plenamente consciente que realiza una carrera en el servicio la cual se determinaría por su capacidad, aptitud, lealtad y eficiencia.

Cumpliendo con los elementos vitales del servicio civil de carrera, en México el Sistema de Servicio Civil de Carrera se encuentra constituido por siete subsistemas: 1)De Planeación de Recursos Humanos; 2)Ingreso; 3)De Desarrollo Profesional; 4)De Capacitación y Certificación de Capacidades; 5)De Evaluación del Desempeño; 6)De Separación; y, 7)De Control y Evaluación, los cuales se precisan a continuación:

1.*Subsistema de Planeación de Recursos Humanos*. Determina en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la administración pública para el eficiente ejercicio de sus funciones.

2.*Subsistema de Ingreso*. Regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema.

3.*Subsistema de Desarrollo Profesional*. Contiene los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema.

4.*Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades*. Establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan

adquirir: los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto; la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia; y, las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

5. *Subsistema de Evaluación del Desempeño.* Establece los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

6. *Subsistema de Separación.* Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

7. *Subsistema de Control y Evaluación.* Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

Finalmente los beneficios más importantes de la aplicación del Servicio Civil de Carrera es:

- ⌘ Profesionalización del servidor público.
- ⌘ Igualdad de oportunidades y reconocimiento del mérito para el ingreso, el desarrollo y permanencia del servidor público.
- ⌘ Mejora la prestación de servicios públicos.
- ⌘ Transparencia en el proceso de selección e ingreso de recursos humanos a la Administración Pública Federal.

- ⚡ Mayor competitividad del Gobierno en beneficio del desarrollo democrático del país.

5.1.4. Centro Integral de Servicio una propuesta de la Secretaría de la Función Pública.

Dadas las condiciones en las cuales se encuentra inmersa la Administración Pública la Secretaría de la Función Pública (SFP) ha desarrollado un Modelo de Servicio denominado Centro Integral de Servicio (CIS), el cual permitirá a las organizaciones que hagan uso de éste, determinar de una manera práctica en el corto plazo los elementos que debe establecer en su operación diaria para transformar la cultura de la organización, brindar una adecuada atención y servicios de calidad. Este modelo de servicio es una instancia que capta mediante canales formales de comunicación los requerimientos del usuario y los canaliza a los responsables del servicio de la dependencia, para tomar decisiones que permitan la mejora de los servicios en función de la ciudadanía con la finalidad de transformar continuamente la labor de los servidores públicos para evitar que caigan en las fallas de sobrerregulación, procesos ineficientes con la consecuente sobredemanda.

Para que el CIS sea un modelo que responda adecuadamente a las expectativas de identificar las áreas de oportunidad para impactar en la mejora de los servicios y contribuir a generar confianza y credibilidad en los servidores públicos por parte de los usuarios, se encuentra fundamentado en 15 pilares, denominados “Pilares de la Filosofía del CIS”, los cuales son:

1. Los paradigmas cambian.
2. Todos de cabeza.
3. Momentos de la verdad del usuario con la dependencia,
4. Sin temor a equivocarnos.

5. Sin alianza no se avanza.
6. La integralidad
7. Liderazgo, el cambio profundo.
8. Los actores del modelo.
9. Estructura Soporte.
10. Aprovechando lo que tenemos.
11. Espiral de la calidad.
12. Poner al usuario en el centro.
13. La queja, sugerencia y atención inmediata.
14. Medición del servicio.
15. Acciones de mejora.

5.1.4.1. Etapas para la implementación de un CIS.

Para la operación e implementación y operación de este modelo de servicio, es necesario que las dependencias y entidades que determinen brindar sus trámites y servicios bajo este nuevo concepto realicen las etapas que se mencionan:

A) Selección de trámites y servicios:

Etapa de inicio consiste en detectar y elegir los trámites y los servicios que se ofrecerán bajo el nuevo esquema del CIS; de esta selección dependerá la generación de resultados, a fin de detonar la transformación de la cultura de servicio y un cambio en toda la organización. Para facilitar la selección se recomienda lo siguiente:

- De acuerdo al grado de sensibilidad que se tenga del entorno de la organización se podrá determinar si el área a elegir será del grupo de los eficientes o de los conflictivos.

Que los trámites sean lo denominados de “alto impacto”, es decir, que son aquellos proclives a actos de corrupción.

Hacer uso de tres fuentes de información:

1.-Información de la ciudadanía: A)Opinión de los usuarios, se obtiene a través de encuestas directas, de salida, vía telefónica o por cuestionarios contestados por el usuario. B)Opinión pública, la cual es la consulta sistemática de la imagen de los diferentes medios de difusión tiene (prensa, radio, televisión e Internet) la entidad o dependencia.

2.-Información general de la Institución: A)Estadísticas institucionales, permite identificar los servicios o trámites más demandados, su tiempo de duración, costos, utilización de recursos materiales y personal requerido. B)Misión y Visión Institucionales. C)Objetivos y metas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

3.-Documentos normativos: A)Del Gobierno Federal (Plan Nacional de Desarrollo; Programas Sectoriales, Presupuesto de Egresos de la Federación, etc.). B)De la Entidad o Dependencia (Ley Orgánica, Reglamento Interior, Decreto de Creación, Acuerdos Publicados en el D.O.F., Oficios, Circulares, etc.).

B)Diagnostico de la situación actual del tramite o servicio:

Cómo esta estructurado, especificar los espacios físicos del área de servicio, un análisis de la operación ventanillas, identificar si se cuenta con una estrategia para recopilar y procesar los datos que se generan durante el otorgamiento del trámite para determinar el tipo y numero de usuarios por día, semana, mes, su frecuencia, su satisfacción, los días y horarios de mayor demanda.

C)Esquema del Operación del CIS:

Elaborar un mapa del proceso, el siguiente paso consiste en la definición de un nuevo esquema de operación el cual deberá considerar los siguientes aspectos básicos:

- Flujos rápidos de atención al usuario.
- Información completa y visible del trámite.
- Un área de orientación e información.
- Atenciones inmediatas al usuario, es decir, resolución a las problemáticas para no generar quejas.
- Integración de todas las áreas involucradas en la prestación del servicio.
- Asesorías al usuario cuando así lo requiera el trámite.
- Establecer canales de comunicación (01-800, página de Internet)
- Registros de entrada y salida del trámite.
- Desarrollar un sistema efectivo de quejas, sugerencias y atenciones inmediatas.
- Aplicación de encuestas de opinión.
- Espacios y lugares cómodos para los usuarios.
- Módulo CIS

- Medición del servicio.

Con el objetivo de detectar si cada actividad cumple con su meta establecida, se realiza en el tiempo estimados, la efectúa el personal idóneo si la gente que la realiza se encuentra conforme a su labor, si existe duplicidad de papeleo y de información, y si al final el cliente se encuentra satisfecho o no. En este sentido, para lograr un mejor resultado, el esquema de operación deberá estar acompañado por la definición de las funciones y actores de las áreas que integran el CIS:

- Coordinación del CIS.
- Enlaces CIS.
- Asesores.
- Apoyo logístico.
- Modelo de Información.
- Ventanillas de servicios.
- Modulo de atención telefónica (01-800).
- Área de quejas y sugerencias.
- Área de espera.
- Área de captura de información.
- Personal de estadística.

D)Recursos para la instalación:

Una vez establecida la forma de operar el servicio o tramite bajo el esquema CIS, definido sus actividades y determinado el personal que las realizará, se procederá a analizar si se necesita otros requisitos, relacionados con el área de servicio principalmente. Tales como: Espacio físico, ventanillas, sistemas informáticos, centro telefónicos 01-800, buzón, encuestas de salida, página de Internet, uniforme y gafetes para el personal, recursos y material necesario para llevar a cabo la medición del servicios, señalizaciones y material de difusión.

E)Capacitación:

La capacitación deberá realizarse en 3 vertientes: una relacionada con los principios y filosofía del CIS, una segunda con el esquema del CIS y una tercera orientada hacia los aspectos técnicos del trámite o servicio. En el caso de la primera y segunda vertiente adicionalmente se sugiere un taller de capacitación el cual se encuentra dividido en 2 partes: una dirigida al equipo de trabajo que conforme a la estructura soporte del CIS incluyendo a las diferentes unidades administrativas que apoyan su implementación, y la otra parte al personal operativo. En cuanto a la tercera vertiente la dependencia definirá las necesidades de capacitación y elaborará su propio proyecto el cual contempla los conocimientos necesarios que deberá tener el personal para ofrecer el trámite.

F)Difusión e imagen del CIS:

Posterior a que la dependencia definió el espacio físico donde va a establecerse el CIS, es necesario que se elabore la señalización correspondiente, con la finalidad de mostrarle al usuario que se cuenta con un CIS, identificar su ubicación física y las diferentes áreas que lo integran. En este sentido, esta señalización deberá indicar los diferentes trámites o servicios que se ofrecen, así como sus modalidades, días y horas de atención, costos, requisitos que tiene que cumplir el usuario, personal que puede atender, así como en donde se pueda quejar en caso de algún maltrato o intento de corrupción y para sugerencias de mejora del servicio. En este sentido, entre mayor sea la difusión que se ofrezca al usuario acerca del trámite o servicio, mayor transparencia existirá en su otorgamiento, ya que la permanente promoción la fomenta evitando abuso la fomenta, evitando abusos o actos de corrupción.

Uno de los objetivos del CIS es realizar un cambio en la imagen institucional, para lograrlo y mantenerlo ante los usuarios, se recomienda realizar las siguientes acciones en forma permanente:

- Mantener limpia el área de servicio.
- Evitar que el personal se encuentre realizando otro tipo de actividades.
- Mantener la disciplina del personal dentro del área de servicio.
- No comer en horas de trabajo.
- Evitar que el personal hable con palabras altisonantes.
- El trato hacia los usuarios deberá ser con amabilidad y respeto.
- El ambiente laboral deberá ser respetuoso y buscando en todo momento el apoyo solidario y subsidiario.

Como complemento del cuidado de la imagen del CIS, la Secretaría de la Función Pública sugiere la implementación de un “Programa de Orden y limpieza”, este programa contiene elementos muy asertivos que coadyuvaran a reforzar los cimientos de la cultura organizacional, a través de una convivencia entre los integrantes de las áreas, debido a que el objetivo principal es mantener las áreas de servicio implacablemente ordenadas y limpias propiciando un ambiente sano que motive al servidor público a trabajar más amablemente.

PROGRAMA DE LIMPIEZA

El programa de “Orden y limpieza” es el resultado de la necesidad de generar un cambio de cultura que debe empezar con el ejemplo de los mandos medios y superiores. En este sentido, durante la implantación del CIS será indispensable iniciar oficialmente un programa por parte del funcionario de más alta jerarquía de la institución, como es en muchos casos el Director General, para ello será importante realizar las siguientes acciones:

1.Elaborar un oficio informando a todo el personal que un CIS será puesto en operación en breve y que será necesario transformar el área de servicio.

2.Convocar a todo el personal de las áreas de servicio en donde operará el CIS, a fin de explicarles el motivo de este programa, dando a conocer claramente las medidas que se tomarán en consecuencia entre las cuales se pueden encontrar:

- Quitar de los escritorios y áreas comunes todos los accesorios de carácter personal que hagan ver el área como un lugar desordenado.
- Todo oficio, cartelón ó anuncio que éste puesto en las áreas de servicio y que tenga que ver con la información interna relacionada con el personal, será colocado en un pizarrón que deberá ser instalado para tal efecto, fuera de la vista del usuario.
- Los escritorios y los archiveros deberán estar libres de papeles, carpetas, fólderes, etc. que no están de uso diario.
- Eliminar el archivo de años anteriores que se encuentren guardados en cajas, sobre los escritorios o en archiveros y que de acuerdo a la normatividad vigente ya no sea necesario conservar. La política es: todo lo que no se ha consultado en un año y que la normatividad lo permita, se tira. Lo que la normatividad no lo permita, deberá concentrarse en un archivo fuera de la vista del usuario.
- Establecer políticas claras para la introducción de alimentos y bebidas a las áreas de servicio.

3.Una excelente recomendación resulta la de establecer un día, para que entre todos se realicen estas tareas. Esto estimula el trabajo en equipo y brinda una satisfacción por una meta compartida.

4. En consecuencia, la Coordinación Administrativa de estas Direcciones Generales deberá apoyar con:

- Archiveros en donde se puedan guardar los documentos que actualmente se encuentran sobre los escritorios, cajas, sillas, etc.
- Hacer una limpieza general del lugar; lavar paredes, botes de basura, ventanillas, sillas y escritorios, etc.
- Quitar todo acerca de la información del usuario, en especial aquella que en su momento se realizó informalmente y, tratar en la medida de lo posible, de hacer una señalización estandarizada. Todos los cartelones deberán tener una misma imagen y conservar el mismo tipo de letra de colores, asimismo los logotipos deberán ser homogéneos, etc.
- Colocar pizarrones en los lugares en donde se coloquen los avisos al personal, siempre fuera de la vista del usuario.
- Acondicionar, en su caso, área de café, además de tomar sus tiempos de descanso, tan necesarios para el personal que atiende al usuario.
- Arreglar los libreros y buscar un orden para las carpetas, informes y libros que se encuentren en éstos.
- Arreglar todo tipo de desperfectos en las áreas de servicio, tales como: sillas, escritorios, cajones, así como proveer lo necesario como botes de basura (muchos utilizan cajas de cartón a falta de estos, lo que muestra una mala imagen).

- Un sistema de voceo es muy importante. En muchas áreas de servicio se le habla al usuario a través de gritos y esto causa también una mala imagen y una carencia de orden.

5.Un sistema de voceo es muy importante. En muchas áreas de servicio se le habla al usuario a través de gritos y esto es a causa también de una mala imagen y una carencia de orden.

6.Los baños destinados al usuario tienen gran importancia en la imagen. En las encuestas de salida, el usuario hace mucho hincapié en la limpieza de los baños. Estos deberán estar siempre limpios, aún cuando se pueda argumentar que el usuario los ensucia, se debe hacer un esfuerzo máximo para mantenerlos limpios con una continua supervisión.

7.Establecer un programa de supervisión de las áreas de servicio. Personal de recursos materiales y mantenimiento deberán tener la obligación de supervisar en horarios establecidos dicha áreas, incluyendo los baños, además de arreglar los desperfectos inmediatamente. Aquí es muy importante que exista una coordinación entre el CIS y estas áreas, con la finalidad de detectar y reportar cualquier problema, como por ejemplo: si un usuario tiró un refresco y el piso quedo sucio; si hacen falta silla para los usuarios que esperan y si estos requieren agua o café, entre otras.

8.Otros elementos que, en la medida de lo posible, se recomienda se integren a estas áreas cuando empieza a funcionar el CIS son: televisiones y videograbadoras, ficheros electrónicos para mejor control de los usuarios, copiadoras, pantallas en donde se esta produciendo información permanente al usuario, lugar para que el usuario pueda llenar su documentación, botes de basura, áreas de fumadores, teléfonos públicos y cualquier otra cosa que haga más agradable la estancia del usuario y al servidor publico su ambiente de trabajo.

9. Las filosofías japonesas en torno a este tema, han enseñado que para lograr que esto se convierta en un hábito, es necesario dar un estricto seguimiento e institucionalizar el día del “orden y limpieza”, en donde al personal se le brinde unas horas de un día determinado para que haga limpieza general de su área de trabajo.

10. Se recomienda que se asigne cada semana un supervisor de orden y limpieza del mismo personal de las áreas donde se aplica el programa, el cual puede señalar cuando alguien no cumple con las políticas establecidas. Es importante que este rol de supervisor sea vivido por todos para que, desde esta perspectiva, puedan percibir lo que es un área ordenada y limpia.

G) Control, seguimiento y evaluación:

Ya se encuentra funcionando el trámite y servicio con el modelo CIS, se deberá iniciar con una de las estrategias más importantes, la cual es medir sistemáticamente como se está brindando el servicio. En el modelo hay dos tipos de medición:

a) Medición de la satisfacción.- la opinión del usuario suele ser negativa y abstracta por ello con la finalidad de rescatar lo más posible de la opinión del usuario en beneficio de la mejora del servicio, los CIS que se encuentran operando han diseñado una encuesta estandarizada de salida con los siguientes apartados:

1. Introducción: contiene una redacción cálida invitando al usuario a externar su opinión, cómo llenar la encuesta y agradecer su participación.
2. Información general del usuario: hay que invitar al usuario a proporcionar sus datos, en el entendido de que se le llamará para informarlo.

3. Espacio para conocimiento: es importante que no sólo se busque encontrar los aspectos negativos, por ello cuando el usuario reciba un buen servicio será muy agradable y beneficiaría mucho a la organización que éste informará acerca de qué servidores públicos lo atendieron de buena forma y tener un procedimiento ágil para reconocer a ese personal.
4. Evaluación: en esta parte se le hacen preguntas al usuario y se le invita a calificar el servicio.
5. Psicología la inversa: para confirmar la información que proporciono el usuario en el apartado anterior, el CIS utiliza lo que los expertos denominan psicología la inversa, la cual consiste en preguntarle al usuario lo que más le desagradó.
6. Quejas y sugerencias: al momento de solicitarle al usuario de manera respetuosa y comprometida que externé su opinión acerca de lo que más le molesta, a menudo aparecen no solo las quejas sino sugerencias de cómo mejorar el servicio.

El proceso de aplicación, análisis y resultado, se llevará a cabo en las siguientes etapas:

- 1] Captar la opinión de los usuarios acerca de sus expectativas sobre los trámites y servicios, a partir de la aplicación de la encuesta de satisfacción ciudadana, mediante calificación.
- 1] Clasificar las encuestas, procesar los datos y analizar la información, a fin de interpretar la voz del usuario y obtener la calificación de los trámites y servicios.

- 1 Difundir la información entre el Equipo de Apoyo, el Grupo de Trabajo interinstitucional, con la finalidad de dar respuesta a la ciudadanía, a través de acciones de mejora que surgen de su participación y del compromiso de la dependencia con el usuario.
- 1 Implantar y operar las acciones de mejora y dar seguimiento a las mismas, con la finalidad de verificar su efectividad.
- 1 Verificar la aplicación permanente de la encuesta y la periodicidad del procesamiento y análisis de la información para retroalimentarse y estar en constante mejora de los trámites y servicios brindados a la ciudadanía.
- 1 Publicar los resultados de la encuesta y de las mejoras, tanto interna como externamente, con la finalidad de dar a conocer los beneficios obtenidos por la aplicación de la misma.
- 1 Es de gran relevancia evaluar permanentemente los resultados de este tipo de mecanismos de captación de voz del usuario, con la finalidad de adelantarse a las cambiantes expectativas de la ciudadanía.

b)Medición del desempeño: en este apartado hay que medir cómo se comporta el proceso, como es brindado el trámite o servicio y plasmarlo en una estadística. En términos generales los aspectos que se recomienda empezar a medir son:

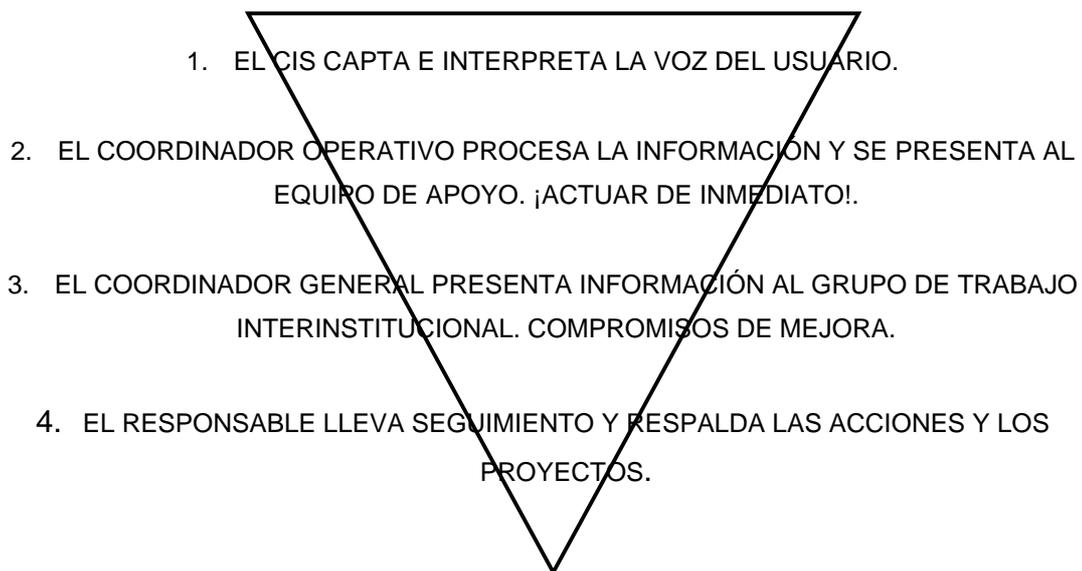
- Número total de usuarios por día, turno y hora.
- Número de usuarios que realizan trámites normales.
- Número de usuarios que requieren atención especializada.
- Modalidad del trámite y trámites que no se han atendido.

- Tiempo en otorgar cada trámite.
- Tiempo de estancia total del usuario en la dependencia o entidad.
- Tiempo en otorgar cada trámite.
- Tiempo en otorgar trámites a usuarios que requieren atención especializada.
- Causas que originan las atenciones especiales.
- Número de atenciones inmediatas y asesorías.
- Total de orientaciones e informaciones proporcionadas, tipificando cada una de estas.

c)Hacer uso de la pirámide invertida:

En los CIS's que actualmente se encuentran operando, se ha observado que la información no circula, normalmente se queda en el área en donde es producida. Para este modelo no es posible generar el cambio con esta tendencia. La información debe fluir libre y rápidamente para lograr la flexibilidad y la acción que buscamos.

De acuerdo al concepto de la pirámide invertida, las estadísticas se generan en las áreas de servicio, la información emana del CIAS, el cual se encuentra en contacto directo con el usuario y es sensible a las problemáticas del servicio. Los Coordinadores Operativos del CIS analizan la información, generan estadísticas y tienen que hacer equipo con los responsables de las áreas de servicio (Equipo de Apoyo), a fin de tomar las medidas correspondientes.



5.2. Marco Legislativo.

5.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.

Área de Orden y Respeto.

Objetivo rector 6: abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal. Erradicar la corrupción y la impunidad y garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores de la Administración Pública Federal, permitirá acortar tiempos para alcanzar metas y optimizar los resultados en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una cultura de la legalidad. La corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social del gobierno: es indispensable combatirla a fondo.

Elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía, será un elemento fundamental para evitar las conductas indebidas en la función pública al eliminar espacios de corrupción, establecer condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos.

Para evaluar el resultado de la lucha contra la corrupción se recurrirá a indicadores internacionales y a estimaciones del costo de la misma en términos de producto interno bruto, así como a la percepción del ciudadano usuario de los servicios que presta la administración pública.

Estrategias:

A. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública:

Instrumentar normas y procedimientos dirigidos a prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores públicos en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad. Asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios, un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

Impulsar una mejora regulatoria interna en la Administración Pública Federal que facilite la actividad gubernamental y garantice la aplicación de controles indispensables. Así también establecer programas de mejora continua en los procesos, organización y desempeño de las instituciones y de los servidores públicos.

Establecer los mecanismos y programas necesarios con las dependencias y entidades del gobierno federal y, en su caso, con las autoridades locales, con objeto de hacer esfuerzos integrales y coordinados para la transparencia y el combate a la corrupción.

B. Controlar y detectar prácticas de corrupción:

Erradicar conductas y actos ilícitos en las instituciones públicas mediante la identificación de áreas, procesos y servicios críticos susceptibles de corrupción, así como mediante el establecimiento de mecanismos dirigidos a mejorar, evaluar y dar seguimiento, de manera periódica, al desempeño de la gestión pública.

Transformar los órganos de control interno de las dependencias y entidades con un enfoque preventivo que centre la atención en el análisis y la mejora de los controles internos, en dar la atención debida a las denuncias ciudadanas y en llevar a cabo auditorías dirigidas a los aspectos sustantivos de la actividad pública y de los resultados que se deben obtener.

Establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las autoridades de los estados y municipios del país, a fin de garantizar el buen uso y aplicación de los recursos federales que se transfieren a los gobiernos locales.

C. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad:

Aplicar la ley para sancionar las conductas ilícitas de los servidores públicos, basándose en investigaciones debidamente fundadas que permitan enfrentar casos críticos de corrupción sin distinción alguna y, en general, concluir y difundir casos ejemplares de castigo que señalen la seriedad del Ejecutivo Federal en el combate a dicha lacra.

D. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.

La credibilidad y transparencia de la gestión pública exige el acceso a la información gubernamental, con el objeto de mostrar el desempeño de las instituciones, el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo establecidos, el uso de recursos asignados, el otorgamiento de sus servicios y los resultados alcanzados. Asimismo es importante ampliar y garantizar la eficacia de

mecanismos de registro, investigación y atención de quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía.

Promover el diseño y la aplicación de sistemas de medición que permitan conocer con mayor puntualidad la percepción de la sociedad sobre el fenómeno de la corrupción.

Establecer acuerdos con la sociedad para enfrentar la corrupción, mediante acciones concretas que muestren su participación corresponsable en esta tarea nacional.

E. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal:

Verificar el buen uso y aprovechamiento de los inmuebles patrimonio del gobierno mediante el registro público, el avalúo y la conservación de la propiedad inmobiliaria federal.

5.2.2. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTDA) 2001-2006.

Objetivos Generales:

- Construir una nueva cultura de la gestión pública basada en una educación que sustente un crecimiento con calidad.
- Crear un gobierno responsable orientado al servicio y resultados.

Objetivo estratégico 1

Promover el enfoque preventivo, el desarrollo administrativo y la formación de los servidores públicos.

Línea estratégica 3

Desarrollar los recursos humanos de la APF, con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano.

Promover programas de capacitación que motiven la actitud de servicio y refuercen conductas positivas en el 100% de los puestos y áreas de alto riesgo detectadas. (línea de acción 1.3.1).

5.2.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Capítulo II

Obligaciones de transparencia

Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

I. Su estructura orgánica;

II. Las facultades de cada unidad administrativa;

III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;

VII. Los servicios que ofrecen;

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a. Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b. El monto;

c. El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d. Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

5.2.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

TITULO SEGUNDO

Responsabilidades Administrativas

CAPITULO I

Principios que rigen la función pública, Sujetos de responsabilidad administrativa y Obligaciones en el servicio público.

ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese,

rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVIII...Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII...Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o

inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV. ..Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

CAPITULO UNICO

De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público

ARTICULO 48.- Para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la Ley.

En el establecimiento de las acciones referidas las dependencias y entidades deberán atender los lineamientos generales que emita la Secretaría.

ARTICULO 49.- La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en

situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

ARTICULO 50.- Las dependencias y entidades deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan establecido conforme a este Capítulo, y realizar, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la Secretaría en los términos que ésta establezca.

ARTICULO 51.- Las dependencias y entidades deberán promover la participación de los sectores social y privado, así como en su caso, de los gobiernos estatales y municipales correspondientes, en la elaboración del diagnóstico a que se refiere el artículo 48 de la Ley, así como en la evaluación de las acciones que las mismas determinen, a efecto de garantizar la prevención de conductas indebidas de los servidores públicos.

5.2.5. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo Único

De la naturaleza y objeto de la Ley.

Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.....Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

TÍTULO SEGUNDO
DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA

Capítulo Segundo
De las Obligaciones

Artículo 11.- Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

- I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;
- II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;
- IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;
- V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;
- VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;
- VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;
- VIII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;

IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;

X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y

XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

CONCLUSIONES

El Estado por ser la organización suprema de la sociedad con los elementos constitutivos de: población, territorio, gobierno, orden legal y soberanía; esta encargado de custodiar que la sociedad tenga acceso al bien común.

El Gobierno constituye la parte organizada del Estado, y materializa su acción mediante órganos que atienden la función legislativa, la ejecutiva y la judicial. La función ejecutiva se encuentra en la Administración Pública, la cual es el instrumento que hace posible el alcance de los fines estatales y materializa las acciones gubernamentales.

El Estado, Gobierno y Administración Pública deben de responder con eficiencia, eficacia y calidad a las exigencias más apremiantes de la sociedad. Empero, en la actualidad, es evidente que atraviesan por una crisis de credibilidad, debido a los bajos niveles de eficiencia, eficacia y calidad con los cuales están dando respuesta a las demandas planteadas.

El accionar de la Administración Pública en algunos de sus componentes carece de la efectividad que se le exige, en virtud de ello se requiere de una visión holística mediante la cual sea percibida como un solo cuerpo, en donde hasta el mínimo componente funcione en forma adecuada para alcanzar el éxito en su gestión, de lo contrario la pérdida de credibilidad en las instituciones gubernamentales será inminente.

El conflicto principal que se presenta en las instituciones públicas es no renovarse y buscar la mejora continua y si acaso llegan a formular programas de modernización administrativa, dejan a un lado el factor humano que es pieza clave en el éxito de los mismos.

Es tiempo de ver más allá de los intereses particulares dentro de las instituciones públicas, cuyo funcionamiento es deficiente y necesita de una reforma que contenga elementos factibles e impersonales que mejore el proceso de satisfacción de las demandas públicas, enfocándose a la cultura organizacional y los procedimientos administrativos.

La eficiencia y eficacia de una organización se ve influida por su cultura, la cual tiene efectos en la manera en la que se ejercen las funciones administrativas de planeación, organización, integración de personal, dirección y control, que evidentemente determinan el éxito o el fracaso de los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

La cultura organizacional que tienen la mayoría de las dependencias gubernamentales, presenta: falta de inclusión total del personal de la organización en la toma de decisiones en pro de la mejora del servicio prestado; actitud mecánica y pasiva por los años laborados en una misma oficina, mismo horario y mismas actividades; una subcultura de despotismo; resistencia exacerbada al cambio; y, supremacía del individualismo.

El ser un servidor público es un gran reto, y como tal se debe asumir, al acudir diariamente a la organización a la que se pertenece y coadyuvar al cumplimiento de las metas y objetivos generales. El olvido de esto deteriora la obligación de materializar las decisiones tomadas para que la sociedad se vea beneficiada y sobre todo, vea satisfechas sus necesidades básicas.

Contar con una Administración Pública eficiente, eficaz y efectiva es un factor determinante para poder cubrir las necesidades básicas, y dadas las condiciones el Gobierno no puede retrasar esta tarea, pues cada acto realizado es cuestionado, lo cual conlleva un incremento en el deterioro de la imagen del servidor público.

En pleno siglo XXI la Administración Pública no puede dar la espalda a los cambios que ocurren a su alrededor, la innovación y actualización de sus estrategias en pro de la solución de las demandas públicas, es una tarea impostergable.

Es importante tener la plena conciencia acerca de las ventajas y desventajas de las nuevas herramientas administrativas, cuyo éxito en el sector privado es notable, hay que dejar atrás el hermetismo administrativo con el que el sector público se ha caracterizado en los últimos años.

La organización del futuro, como la definen diversos estudiosos en materia, es una buena opción para mejorar la forma en como se prestan los servicios actualmente. En virtud de ello, no se limita a mejorar los procesos sino también a quienes llevan a cabo éstos.

Con el auxilio de las ideas que propone la Fundación Drucker, se propone que la administración pública de un giro hacia las “organizaciones del futuro”. Cuya característica primordial es el ser “organizaciones camaleónicas”, es decir, preparadas tanto en su interior como en el exterior para aquellos posibles cambios en pro de la mejora continua en la prestación del bien o servicio que se realice.

Las organizaciones del futuro demuestran una preocupación por el elemento humano con la satisfacción de sus intereses en primer término y después tratar de hacer coincidir éstos con el de la organización, para encaminarlos hacia el mismo derrotero y finalmente lograr unificar criterios y satisfacer al usuario al mismo tiempo que al servidor público, por ello, este tipo de organización son una vía factible hacia la recuperación de la eficiencia, eficacia y calidad.

El desarrollo organizacional, es una herramienta que planea sistemáticamente el cambio del comportamiento de los integrantes de una organización con la finalidad de que éstos asuman el cambio organizacional como una característica natural de

su función. En este sentido, crea un ambiente de trabajo que alienta la creatividad y apertura, brindando oportunidades de crecimiento y desarrollo del personal, además de premiar el comportamiento sano y responsable de los individuos.

La ocupación por el elemento humano es importante y vital, debido a que si el individuo que va poner en marcha todas aquellas medidas tomadas para mejorar la administración tiene problemas en su trabajo, no se siente a gusto ni con la seguridad de poder hacerlo, el fracaso será inminente.

Cuando un servidor público se opone a las reformas administrativas no es solo porque sí, hay que saber en realidad que la resistencia al cambio puede ser por miedos fuertemente arraigados en su forma de pensar y actuar, miedo a ser desplazado, ignorado, incapaz de hacer las nuevas tareas, etc., todos estos sentimientos de temor, son comunes del ser humano, y hay que saber interpretar sus expresiones para saber cómo combatirlas.

La aplicación de Auditorías Culturales, es una buena opción para esclarecer las causas que fomentan el rechazo al cambio en la forma de hacer las cosas. Pues permiten identificar los puntos fuertes y débiles de la organización, se obtiene información cualitativa saludable que permite ver todos los defectos e imperfecciones sobresalientes de la organización.

Tanto la aplicación del desarrollo organizacional como la auditorías culturales contribuyen benéficamente al desarrollo de cada individuo integrante de la institución, debido a que fomenta la participación y el respeto de los demás por las ideas que se tengan. En este sentido, las propuestas de mejora para la forma en como se lleva a cabo el trabajo son tomadas en cuenta con base en la asertividad y factibilidad que presenten, y no por el nivel académico del servidor público. Con esto, se pretende que desde el nivel más alto hasta el más bajo (jerárquicamente) participen por igual y se les de el respeto que se merecen; ya sea por experiencia o por conocimientos.

En la práctica diaria del servidor público la carencia de valores es incuestionable, con la existencia de prácticas corruptas que desvirtúan la profesión e imagen del burócrata. Por ello, la Secretaría de la Función Pública, propone la aplicación de Programas de Integridad que buscarán promover los valores comunes al interior de las organizaciones, para así, unificar criterios y procurar una administración pública transparente, eficiente y eficaz en beneficio de la sociedad.

Los Programas de Integridad procuran el fomento de valores e identificación y asimilación de los mismos entre el total del personal de las instituciones, por ello es esencial la participación de todos. Los valores compartidos desde su creación son vitales en el combate a la corrupción.

La falta de compromiso en el desempeño de los servidores públicos, responde en gran medida por que el favoritismo, clientelismo y compadrazgo son las tres reglas que predominan al momento de ser ocupadas la plazas de la administración pública. La composición del personal no responde a un sistema de méritos y reglas transparentes.

El servicio civil de carrera, promoverá la mejora continua dentro del personal, lo cual se vera reflejado en beneficios hacia la satisfacción eficiente, eficaz y con calidad de las demandas públicas. El cambio en la cultura organizacional, ayudará a facilitar el proceso del cambio dentro de la función pública; puesto que atacará el problema de raíz, con el auxilio en facilitar el proceso de asimilación del cambio y promoción de los valores necesarios que procuren un ambiente sano y de convivencia agradable al interior de las organizaciones.

Finalmente las hipótesis planteadas a un principios fueron comprobadas positivamente a lo largo de la investigación, concluyendo que el cambio en la cultura organizacional tendrá un impacto directo con la elevación de los niveles de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, así como la recuperación del respeto y reconocimiento que la profesión merece.

Como se menciona al principio dentro de la cultura organizacional de la burocracia mexicana existen diversos elementos negativos que afectan notablemente el accionar de la administración pública (hipótesis 1), ante este panorama se sugirió que el cambio de la cultura organizacional es primordial sí se pretende mejorar la prestación de los servicios. Por ello, los elementos que contienen el Desarrollo Organizacional y las Auditorías Culturales, cuyo enfoque primordial es la actitud de servidor público ante el cambio, son muy importantes. Debido a que toman en cuenta más al servidor público (qué piensa, por qué piensa de esa manera, cómo va actuar, etc.) y no se lo ignora e impone cambios que él considera incongruentes con su labor cotidiana.

En la búsqueda por mejorar el desempeño de la administración pública se ha dado prioridad y atención especial a los aspectos técnicos y administrativos, y a su vez se le ha dado poca importancia al elemento humano (hipótesis 2). En este sentido con la implantación de programas de integridad, códigos de conducta, centro integral de servicio y el servicio profesional de carrera, debido a su alto contenido de fomento de valores para la mejor prestación de los servicios, se crea un ambiente de plena integración y una mejora en cada individuo en sus actitudes cotidianas, lo cual repercute en su aportación al ambiente de trabajo, siendo éste un círculo virtuoso que beneficia finalmente al usuario.

El poder ejecutivo en los últimos sexenios ha adoptado algunas medidas orientadas a mejorar la capacidad y actitud de los servidores públicos, las cuales lamentablemente han sido insuficientes e incipientes (hipótesis 3), por lo cual es necesario tomar los elementos de las medidas existentes que aporten lo mejor para la problemática específica de cada dependencia o entidad, estudiando la actitud de cada individuo y tratar de entender su pensamiento y no homogeneizar, porque cada persona tiene una concepción de la realidad distinta.

BIBLIOGRAFIA

1. Ayala Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano. Edit. Facultad de Economía, UNAM. México, 1999.
2. Agenda de la Administración Pública Federal 2000. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 2000.
3. Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
4. Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México, su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública. México. Edit. Porrúa, 1982.
5. D. Morris Stephen. Corrupción y política en el México Contemporáneo. Edit. Siglo XXI. México, 1992.
6. De la cueva, Mario. La idea del Estado. Edit. Fondo de Cultura de Económica. México, 1994.
7. Ferrer Pérez, Luis. Guía Práctica del Desarrollo Organizacional. México, 1993. Edit. Trillas
8. Firth, David. Lo fundamental y lo más efectivo acerca del cambio. Colombia, 2000. Edit. McGraw-Hill.
9. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1998.

10. French, Wendell L. Desarrollo organizacional: aportaciones de las ciencias de la conducta para el mejoramiento de la organización. Edit. Prentice may Hispanoamericana. México, 1996.
11. Hesselbein Frances, Goldsmith Marshall y Beckhard Richard. Compiladores. La Organización del Futuro. Fundación Drucker. Edit. Granica. Argentina, 1998.
12. Hampton, David R. Administración. Edit. Mc Graw Hill. México, 2000.
13. Halloran, Jack. Relaciones Humanas. Edit. Hispano- Europea. España, 1982.
14. Muños Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
15. Oslak, Oscar. Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos. Edit. Paidos. Argentina, 1984.
16. O'Toole, James. El liderazgo del cambio: como superar la ideología de la comodidad y la tiranía de la costumbre. Edit. Prentice may Hispanoamericana. México, 1996.
17. Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.
18. Robbins, Stephen P. Comportamiento Organizacional: conceptos, controversias y aplicaciones. México, 1987. Edit. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A.

19. SECODAM. “Actitud en el Servicio”. Presentación en diapositivas. Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa – Dirección General de Eficiencia Administrativa. Información obtenida en www.funcionpublica.gob.mx.
20. SECODAM. Calidad en el Servicio. Manual del participante 2002. México, 2002.
21. SECODAM. Construyendo un programa de integridad: el papel de los códigos de conducta. México, 2003.
22. SECODAM. OFICIO-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. Diario Oficial. Primera Sección. Miércoles 31 de julio de 2002.
23. SECODAM. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. México, 2001.
24. SECODAM. “Trabajo en equipo”. Presentación a diapositivas. Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa – Dirección General de Eficiencia Administrativa. Información obtenida en www.funcionpublica.gob.mx.
25. Siliceo, Alonso A., Cazares, David, y, González M. José Luis. Liderazgo, Valores y Cultura Organizacional. Edit. Mc Graw Hill. México, 1999.
26. Uvalle Berrones, Ricardo. Liberalismo, Estado y Administración Pública. En Revista mexicana de ciencias Políticas y Sociales. Edit, FCP y S. UNAM. División de Estudios de Posgrado. Num. 165. México, 1995.

HEMEROGRAFÍA

1. Aguilar F., Luis. De la administración pública y el público ciudadano. En Revista del Senado de la República. Número 6. Vol. 3. Enero – marzo. Edit. Senado de la República LVI Legislatura, 1997. Pp. 48 – 66.
2. Alabart Pino, Yesmin. Perspectiva Metodológica para el Diagnóstico de la Cultura Organizacional. Universidad de Holguín. Información obtenida en la página www.gestiopolis.com.
3. Ávalos Aguilar, Roberto. Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva. En Revista Gestión y estrategia. No. 8 ,Julio-Diciembre 1995, UAM-A. Información obtenida en la página www.azc.uam.mx.
4. Bejar A., Luisa. Democracia y confianza. En Revista Asamblea, Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del D.F. Número 25.Volumen 3. Febrero. Edit. I Asamblea de Representantes del D.F., 1997.
5. Cabrero y Arellano, Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica, en Gestión y Política Pública, vol. II, No. 1, enero-junio, pp. 59-86, CIDE, México, 1993.
6. Córdova Villegas Alejandro O., Playán Font Isabel, Gudiño Pérez Patricia, Hernández Mendoza Erik R., y Sánchez Martínez Arturo. Un enfoque del estudio de la cultura organizacional. En Revista Gestión y Estrategia. No. 14. Julio-Diciembre. Edit. UAM-A 1998. Información obtenida en la página www.azc.uam.mx.
7. Cuevas Plancarte Rubén “Profesionalización del Servidor Público; ¿Servicio Civil de Carrera?”, en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los

Órganos de Control Estatales y Municipales. Año VII, No. 15, Enero-Junio 1999. México.

8. De las Fuentes, Arturo. Definir el espacio urbano: derecho de la ciudadanía. En Revista Examen. Número 111. Año 10. Enero de 1999. México. Edit. CEN-PRI., 1999.

9. Espinosa Espíndola, Mónica y Medina Salgado César. Cultura Organizacional: dos caras de un mismo servicio. En Revista Gestión y Estrategia. No. 14. Julio-Diciembre. Edit. UAM-A 1998. Información obtenida en la página www.azc.uam.mx.

10. Herrera, Alejandro. Tendencias actuales en la administración pública, retos y perspectivas. En Revista del Senado de la República. Número 6. Vol. 3. Enero – marzo. Edit. Senado de la República LVI Legislatura, 1997. Pp. 84 – 103.

11. López, Carlos. Valores Organizacional: sí inciden en el desempeño. Información obtenida en la página www.gestiopolis.com.

12. Luna Parra, Maria Angélica. Participación pro derechos humanos. En Revista Examen. Número 111. Año 10. Enero de 1999. México. Edit. CEN-PRI., 1999.

13. Martínez, Pedro. Comportamiento Organizacional. Artículo obtenido en la pagina www.gestiopolis.com.

14. Morales Sánchez Ma. Elena “El Servicio Público de Carrera ¿Propósito Firme o Buenas Intenciones?, en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los

Órganos de Control Estatales y Municipales, México, Año VII, No. 15, Enero-Junio 1999.

15. Olmedo, Raúl. La planeación municipal, interés de la administración pública. En Revista del Senado de la República. Número 6. Vol. 3. Enero – marzo. Edit. Senado de la República LVI Legislatura, 1997. Pp. 67 – 77.

16. Plascencia Medida, Carlos. Reforma del Estado ¿por dónde empezamos?. En Revista del Senado de la República. Número 6. Vol. 3. Enero – marzo. Edit. Senado de la República LVI Legislatura, 1997. 78 – 83.

17. Sánchez López, Héctor. La reforma administrativa y sus tropiezos. En Revista del Senado de la República. Número 6. Vol. 3. Enero – marzo. Edit. Senado de la República LVI Legislatura, 1997. Pp. 23 – 34.

18. Velázquez Gallardo, Camargo Vázquez María Isabel, y Magallón Diez María Teresa. Cultura Organizacional: hacia un nuevo enfoque de la misión del administrador. En Revista Gestión y Estrategia. No. 14. Julio-Diciembre. Edit. UAM-A 1998. Información obtenida en la página www.azc.uam.mx.

PAGINAS WEB

1. www.agora.net.mx
2. www.azc.uam.mx
3. www.cee-ln.org.mx
4. www.ceesonora.org.mx
5. www.confidencial.com.ni
6. www.democraciadigital.org.

7. www.edomex.gob.mx
8. www.gestiopolis.com
9. www.memoria.com.mx
10. www.profesionales-etica.org
11. www.revista.pagnea.org