



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLÁN

**EL COMPORTAMIENTO DEL MEXICANO Y LA  
CULTURA DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL, UN  
OBJETIVO COMÚN PARA EVITAR EL DISPENDIO DE  
LOS RECURSOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADA EN ADMINISTRACIÓN**

P R E S E N T A

**MARÍA GUADALUPE MALAGÓN PACHECO**

ASESOR: M.A. MARÍA ANGELICA HERNÁNDEZ ARAIZA

CUAUTITLÁN IZCALLI EDO. DE MEXICO

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.

## AGRADECIMIENTOS

Para lograr el desarrollo de este trabajo después de tantos años de haber dejado la escuela, implica la aportación de todos los que me rodean, de todos los que aprendí y no siempre en forma grata. Mucha gente merece mi agradecimiento por haberme ayudado a su realización, aún sin saberlo.

A la fuerza interior que me motivo a hacer un último esfuerzo para concluir esta etapa se la debo a DIOS, A LA MEMORIA DE MIS PADRES y al espíritu que hay en mí que no me abandona y me tiene confianza.

Otra fuerza que motiva para hacer lo que se desee es el orgullo y mis hijos provocaron la decisión de cumplir con un compromiso pendiente y postergado desde hace mucho tiempo.

Por el apoyo recibido a mi esposo, mis hermanos, mis amigos y compañeros.

Y por su paciencia y dedicación, a mi asesora de tesis.

EN EL GOBIERNO SE DICE QUE TODOS SON "INGENIEROS" Y TODAS SON "SEÑORITAS", A ALGUNOS LES DICEN "LICENCIADO (A)"; PERO CON EL TIEMPO, SE DUDA DEL ADJETIVO A UTILIZAR Y AL NO PODER OSTENTAR UN TITULO, SE APLICA EL "SEÑOR" O "SEÑORA" Y SI ES EN FORMA DESPECTIVA SOLO QUEDA UN CAMINO TITULARSE, SI QUEREMOS QUE NOS SIGAN LLAMANDO LICENCIADA O INGENIERO SIN IMPORTAR LA EDAD.

# ÍNDICE

I	ÍNDICE	1
II	INTRODUCCIÓN	6
III	METODOLOGÍA	9
IV	OBJETIVOS	14
A.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA		15
•	A.1 Antecedentes	15
+	A.1.1 Época prehispánica	15
+	A.1.2 Época colonial.	16
+	A.1.3 Época Independiente	30
•	A.2 ¿Qué es la Administración Pública?	34
+	A.2.1 Definición	34
+	A.2.2 Historia de la Administración Pública y su Legislación	36
+	A.2.3 Origen de la Administración Pública	42
•	A.3 Organización de la Administración Pública	44
+	A.3.1 Antecedentes	44
+	A.3.2 Estructura orgánica de la Administración Pública	44
+	A.3.3 Funciones en la Administración Pública Centralizada	47
•	A.4 Sistemas de Control en la Administración Pública Federal	56
+	A.4.1 Introducción	56
+	A.4.2 Normatividad aplicada por los órganos internos de control	57
+	A.4.3 Concepto y Evolución del Control Gubernamental	59
+	A.4.4 Base Jurídica de Control	66
+	A.5 Deficiencias en el Control	68
B.- LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA		75
•	B.1 Importancia en la Administración Pública.	75
•	B.2 Concepto y Definición de Recursos de la Administración Pública	77
•	B.3 Marco Jurídico-normativo	85
•	B.4 Clasificación de los Recursos del Estado	86

• B.5 Recursos Económicos	89
• B.6 Recursos Materiales	93
• B.7 Recursos Humanos	95
• B.8 El servidor público mexicano.	97
C. - EL PENSAMIENTO MEXICANO	98
• C.1 La familia y sus costumbres	98
+ C.1.1. La familia	98
+ C.1.2 La Cultura	103
+ C.1.3 La educación	106
• C.2 Educación y forma de pensar del mexicano	107
+ C.2.1 Concepto de Educación	108
+ C.2.2 Historia y Evolución de la Educación en México	108
+ C.2.3 Institutos y Universidades para la educación en México	114
+ C.2.4 Forma de pensar del mexicano	115
• C.3 El trabajador mexicano	117
+ C.3.1 La herencia ideológica	117
+ C.3.2 El mexicano como trabajador	117
+ C.3.3 Los paradigmas del mexicano en el trabajo	118
• C.4 El servidor público	121
❖ C.4.1 Concepto	121
❖ C.4.2 Antecedentes	122
❖ C.4.3 Formas de contratación	123
❖ C.4.4 Tipo de empleados	124
• C.5 Capacitación y desarrollo de personal	125
+ C.5.1 Concepto de Capacitación.	125
+ C.5.2 Capacitación en México	126
+ C.5.3 La función de capacitar en México	127
+ C.5.4 Fundamento legal en materia de capacitación	129
D.- DESARROLLO ORGANIZACIONAL	
• D.1 Desarrollo Organizacional	132
+ D.1.1 Introducción	132

+ D.1.2 Concepto	133
+ D.1.3 Definición	134
• D.2 Elementos del Desarrollo Organizacional	136
+ D.2.1 Comportamiento Organizacional	136
+ D.2.2 Cultura Organizacional.	139
+ D.2.3 Valores en la Organización	144
+ D.2.4 Variables del Desarrollo Organizacional.	146
• D.3 Teorías Administrativas del Comportamiento Humano en una Organización	
+ D.3.1 Orígenes del Desarrollo Organizacional	148
+ D.3.2 Teoría Clásica	150
+ D.3.3 Teoría de las Relaciones Humanas	150
+ D.3.4 Teoría de la Burocracia	150
+ D.3.5 Teoría Estructuralista	151
+ D.3.6 Teoría del Comportamiento o Behaviorista	151
○ D.3.6.1 Teoría de la motivación	153
○ D.3.6.2 Teoría neoclásica.	157
○ D.3.6.3 Teoría de Sistemas	157
• D.4. La organización según su Enfoque	159
+ D.4.1 Concepto.	159
+ D.4.2 Enfoque administrativo.	159
+ D.4.3 Enfoque científico.	159
+ D.4.4 Enfoque Humano-Relacionista	160
+ D.4.5 Enfoque Burocrático	160
+ D.4.6 Enfoque Neohumano-Relacionista	160
+ D.4.7 Enfoque de Sistemas.	160
• D.5 Modelos del Desarrollo Organizacional	
+ D.5.1 El Cambio.	160
+ D.5.2 Concepto de Modelos de D.O.	165
+ D.5.3 Modelos del D.O. Relacionados con Alteraciones del Comportamiento	167
a) Desarrollo de equipos	168
b) Suministro de informaciones adicionales	168
c) Análisis Transaccional	169
d) Reuniones de Confrontación	170
e) Tratamiento de Conflicto Intergrupar	170
f) Laboratorio de Sensitividad	170
+ D.5.4 Modelos del D.O. Relacionados con la estructura.	171
A) Modelo Gridd	172
B) Modelo de Lawrence y Lorsch.	172

C) Modelo 3-R Reddin	173
• D.6 Técnicas del Desarrollo Organizacional	
+ D.6.1 Concepto	173
+ D.6.2 Técnicas Estructurales.	173
+ D.6.3 Técnicas del Proceso Humano.	174
1) Entrenamiento en la sensibilidad	174
2) Retroalimentación por encuesta	175
3) Consultoría de Procesos	176
4) Desarrollo de equipos	177
5) Desarrollo Intergrupar	178
• D.7 Métodos del Desarrollo Organizacional	179
+ D.7.1 Concepto	179
+ D.7.2 Método de Laboratorio	180
+ D.7.3 Método de Educación y Entrenamiento	180
+ D.7.4 Método de Diagnóstico y Solución de Problemas	181
+ D.7.5 Método de Análisis del Campo de Fuerzas.	181
+ D.7.6 Método de formación de equipos	182
+ D.7.7 Negociación de papeles y comportamientos	183
• D.8 Aplicación del Desarrollo Organizacional	184
• TERMINOLOGÍA	191

## E. PROGRAMA PARA MEJORAR EL SISTEMA OPERATIVO GUBERNAMENTAL

• E.1 Introducción	197
+ E.1.1 El agente del cambio y el consultor	200
+ E.1.2 Etapas del modelo	201
• E.2 Investigación	
+ E.2.1 Definición	201
+ E.2.3 Fases de la investigación	201
• E.3 Diagnóstico	
+ E.3.1 Definición	204
+ E.3.2 Factores a diagnosticar	205
+ E.3.3 Modelos de diagnóstico	208
• E.4 Planeación	
+ E.4.1 Definición	211
+ E.4.2 Principios de la planeación	211
+ E.4.3 Tipos de planeación	213



+ E.4.4 Etapas de la planeación	214
+ E.4.5 Tácticas de planeación para el cambio en el Sistema Gubernamental Mexicano	218
• E.5 Ejecución	
+ E.5.1 Definición	221
+ E.5.2 Estrategias para la Ejecución del Programa	221
• E.6 Evaluación	
+ E.6.1 Introducción	222
+ E.6.2 Importancia	222
+ E.6.3 Tipos de Evaluación	224
+ E.6.4 Criterios de Evaluación	225
+ E.6.5 Métodos de Evaluación del desempeño	226
+ E.6.6 Problemas potenciales en la evaluación	227
• E.7 Retroalimentación.	
+ E.7.1 Definición	235
+ E.7.2 Importancia	235
F. APLICACIÓN DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL PARA MEJORAR EL COMPORTAMIENTO DEL EMPLEADO GUBERNAMENTAL Y EVITAR EL DISPENDIO DE LOS RECURSOS EN LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL	238
• F.1 Problemática.	238
• F.2. Modelo del programa.	
+ F.2.1 De la investigación	238
+ F.2.2 Del diagnóstico	244
+ F.2.3 De la planeación	248
• F.3 Ejecución del programa. <b>Caso práctico.</b> "Programa para evitar el dispendio de los recursos y mejorar el comportamiento del personal en un departamento de almacenes".	254
• F.4 Evaluación de Resultados	273
• F.5 Retroalimentación	276
CONCLUSIONES	278
GLOSARIO	283
BIBLIOGRAFÍA	287

## INTRODUCCIÓN

En México, existe el Sector Privado y el Sector Público, el primero construye, manufactura, comercializa y vende servicios a la población y el Sector Público atiende las necesidades de los pobladores del país, administrando sus impuestos y el monto de la recaudación de servicios públicos.

La Administración Pública es un área de la Administración que se vale de técnicas y procedimientos generales que guían la aplicación de conceptos en todas sus áreas de acuerdo con las responsabilidades asignadas; sin embargo, cada gobierno tiene sus propios métodos para cumplir con su función.

En la administración pública mexicana se aplican disciplinas como la Psicología Administrativa, la Productividad de la Función, la Auditoría Administrativa, la Contabilidad, las Relaciones Humanas, entre otras; además, se utilizan herramientas como la elaboración de manuales, se aplican organigramas, se desarrollan procedimientos de control y se contemplan sanciones a quién no cumpla con las disposiciones que enmarcan la función de cada dependencia o entidad; a pesar de ello, el gobierno en este país se caracteriza por sus malos manejos, por su falta de control, por la corrupción, por hacer mal uso de los recursos del Estado y por una conducta sin valores de los servidores públicos.

El desarrollo de este trabajo se debe a la inquietud que se despierta a raíz de colaborar en el Sector Público, en áreas como adquisiciones, presupuestos, recursos humanos, almacenes, control de materiales a contratistas y auditoría; donde se ve la falta de aprovechamiento de los recursos y su dispendio, las fallas administrativas que permiten el mal uso de ellos, el robo "hormiga" y cómo a diferentes niveles se da la corrupción.

Por otro lado también participamos en un programa de aprovechamiento de recursos, evitando dispendios, buscando los métodos más adecuados y la implementación de controles para lograrlo, este programa tenía como finalidad obtener ahorros presupuestales para aplicarlos en la adquisición de equipo y subsanar necesidades prioritarias en la población.

Estas actitudes lograron objetivos que durante mucho tiempo no se habían logrado, pero lo más importante es que me enseñó que se puede cambiar la historia si la actitud es diferente según la persona que esté a la cabeza del grupo y el tipo de política que se desea llevar a cabo.

## II. INTRODUCCIÓN

Después de reflexionar al respecto, de ver que la población ya no tiene confianza en sus dirigentes, que el personal a cargo del manejo de los recursos ha perdido el principal objetivo del servidor público, crece la necesidad de buscar la forma de aplicar la administración en el sector público, aprovechar teorías y procedimientos que existan para lograr el bienestar y prosperidad del país que se convierta en un cambio radical y efectivo para el buen uso y aprovechamiento de los recursos del gobierno mediante un cambio de actitud en el empleado.

Es fundamental tomar en consideración que la cultura del mexicano, sus costumbres e idiosincrasia influyen en la conducta del trabajador gubernamental, en quién recae la responsabilidad de administrar los recursos públicos y del buen uso que se les dé, se sabe que el robo y el dispendio es una práctica común, provocados por una deficiente educación y leyes que no se aplican adecuadamente.

El gobierno mexicano no tiene un control absoluto de los recursos; materiales, humanos y económicos, a pesar de que existen leyes en el país para ordenar todos los aspectos de la administración pública, algunas no son muy claras, otras no están actualizadas o requieren de reglamentos complementarios para precisar o ampliar algunos de sus artículos.

Todos sabemos que es necesario un cambio en la administración pública que se aplique en todos los ámbitos y niveles del gobierno (federal, estatal o municipal) centralizado o descentralizado y mediante este trabajo trataremos de mostrar que es posible considerando un programa y técnicas de Desarrollo Organizacional llevándolo a cabo en forma integral y gradual.

De acuerdo con la reflexión mencionada, en este espacio se describen algunos de los conceptos que se convierten en problemas dentro del gobierno de México que se aplican como reglas no escritas y que originan el mal manejo de los recursos pero que es posible modificar mediante un cambio de conducta, de condiciones y de visión para mejorar la calidad de vida del país:

- ⊕ La posibilidad de hacer uso de los recursos del gobierno federal modera el problema de los bajos salarios.
- ⊕ Las recompensas son la motivación del recurso humano para la realización de actividades que no están contenidas en su contrato de trabajo.
- ⊕ La deficiente o nula selección del personal en el gobierno.
- ⊕ Se busca la forma de conseguir y conservar un empleo en el gobierno por la comodidad de horario y el trabajo fácil.
- ⊕ El empleado gubernamental adopta una actitud conformista, se vuelven perezosos y pocos desean capacitación lo que interfiere en el progreso personal y del área laboral.
- ⊕ El empleado gubernamental no cuida los recursos, porque piensa que si está en un puesto público se debe aprovechar.
- ⊕ El funcionario público considera que desviar los recursos económicos, materiales y

## II. INTRODUCCIÓN

- humanos del gobierno, para beneficio particular o de sus familiares es una ventaja adquirida con el puesto.
- ⊕ Mantener las relaciones interpersonales sirve para ascender en la escalera política porque van creando grupos de trabajo que se convierten en una poderosa red que garantiza el trabajo en el gobierno.
  - ⊕ La familia mexicana y sus costumbres influye en el comportamiento del empleado y no permiten modificar los paradigmas del mexicano.
  - ⊕ No se tiene la cultura del aprovechamiento de los recursos como forma de ahorro.
  - ⊕ La falta de supervisión efectiva permite el deficiente o nulo cumplimiento de los programas en el gobierno.
  - ⊕ Es común comprar aún cuando no se necesitan los bienes, solamente con el fin de terminarse el presupuesto asignado, para evitar que el siguiente año lo reduzcan.
  - ⊕ El planteamiento presupuestal no es adecuado y apegado a la realidad.

Para cumplir con lo anterior, el presente trabajo de investigación desarrolla en su primer capítulo, lo relativo a la Administración Pública Mexicana por considerarlo el marco de acción donde se llevará a cabo el estudio; en un segundo capítulo se tratará lo relativo a los recursos públicos de la federación, su concepto y clasificación y la forma de obtenerlos; en un tercer capítulo por considerar importante el pensamiento del mexicano cuando se trata del manejo de los recursos públicos, describiremos las costumbres del mexicano; su familia, su educación, su cultura, la evolución del pensamiento, cuándo surge el mexicano, quién se considera mexicano, su idiosincrasia, los paradigmas, sus dichos y su motivación. Por otro lado, se tratará el tema del Desarrollo Organizacional, sus técnicas y métodos, sus conceptos y beneficios para obviar las explicaciones de cada técnica sugerida.

Finalmente, aportar elementos administrativos de solución como la herramienta para evitar el dispendio de recursos en la Administración Pública Federal y la forma de modificar la conducta del servidor público mexicano a cargo de ellos; con el fin de crear conciencia y motivar su desarrollo personal, para mejorar su actuación y su desempeño, logrando que su trabajo le sea atractivo y se comprometa con el gobierno se presenta un método general para mejorar el Sistema Operativo Gubernamental que aportará las alternativas de solución que requiere el gobierno para crecer y fortalecer áreas que permiten la fuga de recursos económicos, a través de malos manejos y falta de conciencia. Se hacen sugerencias para solucionar diferentes tipos de problemas que son consecuencia de falta de control y de un concepto equivocado del servidor público. Lo que permitirá conservar las fuentes públicas de empleo, permitirá seleccionar adecuadamente al responsable del uso de los recursos, su control y evaluará el resultado de su manejo. Acotando el ámbito de la investigación en una Dependencia de la Administración Pública Federal se presenta un caso práctico en el último capítulo que describe paso a paso el programa mencionado anteriormente y su aplicación práctica.

## **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

En la Administración Pública Federal, el comportamiento del mexicano se caracteriza por la falta de cautela y de responsabilidad, en el gasto de los recursos que se le otorgan, para el desarrollo de sus actividades; lo que despierta la inquietud de modificar dicha situación, modificando la conducta del servidor público y la filosofía de las Dependencias y Entidades que forman el Gobierno Federal.

Existe Administración en el gobierno, pero una administración deficiente, cuyas raíces de formación se refieren, a una manifestación de poder y fueros antes que de servicio. El gobierno mexicano no tiene un control absoluto de los recursos; humanos, materiales y económicos, a pesar de que existen leyes en el país para ordenar todos los aspectos de la administración pública, algunas no son muy claras, otras no están actualizadas o requieren de reglamentos complementarios para precisar o ampliar, algunos de sus artículos.

Por otro lado, la cultura del mexicano, sus costumbres e idiosincrasia, influyen en la conducta del trabajador gubernamental, en quién recae la responsabilidad de administrar los recursos públicos, y del buen uso que se les dé, se sabe que el robo y el dispendio es una práctica común, provocados por una deficiente educación y la falta de aplicación de las leyes.

Con el surgimiento de nuevas tendencias administrativas, se ha tratado de aplicar en el gobierno nuevos procedimientos, pero no se ha hecho un cambio radical, que permita su aplicación en todos sus ámbitos. Con nuevas ideologías y pequeños parches, han ido modificando la estructura gubernamental, sin cambiar la idea original de basarla en tres poderes y sin modificar el sistema de gobierno. Se ha pretendido la creación y desaparición de Dependencias y Entidades así como programas de gobierno, que han variado en la misma forma que los criterios del gobernante, la facilidad de acceso a la información y a su divulgación, han puesto al descubierto toda la corrupción que se ha gestado en el medio.

Todos sabemos que es necesario un cambio en la administración pública, pero este debe ser integral, que se aplique en todos los ámbitos y niveles del gobierno (federal, estatal o municipal), centralizado o descentralizado, en este trabajo, se considera que es posible mediante un programa y técnicas de Desarrollo Organizacional.

## **HIPÓTESIS.**

Si el gobierno mexicano tuviera una cultura de servicio y no la postura de beneficio personal, con programas adecuados, claramente definidos y aceptados; con una verdadera cultura de servicio y de compromiso, trabajadores seleccionados eficientemente, motivados con un salario justo, que les permita vivir dignamente y una capacitación continua y obligatoria, en el país se reduciría en gran medida la dilapidación y el mal uso de recursos públicos.

Si el trabajador mexicano, labora dentro de una cultura de desarrollo organizacional de cambios, se compromete con los objetivos del gobierno y aprende a no hacer mal uso de los recursos del país que tiene a su cargo, lograría un mejor aprovechamiento y menos dispendio, contribuyendo al avance económico y cultural del país, cumpliendo con el objetivo del gobierno.

### *Justificación*

La administración es un campo de acción y una herramienta tan útil que no existe un área de trabajo o un momento en la vida diaria en la que no pueda ser aplicada; la elección del problema se dio por mi desarrollo laboral en la Administración Pública y es conveniente que el tema implique conocimientos y experiencias adquiridas durante la carrera profesional, considerando que es adecuado hacer la investigación en un tema que sea conocido y se tenga acceso a las fuentes de información y los medios para llevarla a cabo. Además de compartir los conocimientos adquiridos con otras generaciones que inician su vida profesional y tienen interés en la Administración Pública en México.

### *Delimitación de la investigación.*

El trabajo comprenderá aspectos de la Ley Orgánica de la Administración Pública, del presupuesto de egresos de la federación, organigramas, diferentes etapas del gobierno, Dependencias y Entidades en general y aspectos comparativos de diferentes ejercicios y sexenios; de acuerdo con el avance de la investigación. Con el fin de enunciar diferentes aspectos y situaciones como la idiosincrasia del mexicano que es uno de los principales problemas del uso inadecuado de los recursos gubernamentales y la falta de programas integrales a los que se apeguen todos los sectores de la administración pública federal, se propondrán algunas recomendaciones para mejorar la calidad en el manejo de los recursos gubernamentales, mediante el cambio de actitud y de sistemas de gobierno, aplicando conceptos administrativos de Desarrollo Organizacional.

## **MARCO DE REFERENCIA DE LA INVESTIGACIÓN**

### *Marco antropológico-filosófico*

El ser humano se forma en su hogar, donde se crea el círculo que rodea el pensamiento, las acciones y la forma de desenvolverse en el mundo y de afrontar la vida.

La sociedad en la que la familia se desarrolla, determina las costumbres, donde se adquieren los estilos, se aprende lo que se debe o no hacer, hasta donde se puede llegar según el caso y desde luego como influye en el modo de ser, de cada individuo.

El mexicano tiene la característica de proteger a la familia, de manejar como principio que la familia es primero, aún cuando no se preocupen por los hijos o no se hagan cargo de sus responsabilidades, venden la idea del hombre religioso, de buenas costumbres, educado; sin embargo, muestra una actitud totalmente contraria a esa imagen en la primera oportunidad y todos tienen deseos de triunfar ¡ah!... pero sin mucho trabajar.

Dado lo anterior, México no sabe finalmente en manos de quién está y a quién le entrega sus recursos para su administración; funcionarios que cuando tienen un problema legal y tienen oportunidad, lo primero que hacen es presumir del cargo y amenazar con las influencias.

El mexicano juega a las probabilidades, siempre tiene la esperanza de elegir al mejor de los gobernantes, confiando en que los problemas del país esta vez sí se resolverán, pero se venden ideas e imágenes únicamente y elegir adecuadamente a quienes van a encabezar los puestos públicos no lo es todo, el fracaso de muchos programas se debe al dispendio, al mal manejo de recursos y a la mentalidad común en la administración pública, de aprovechar las oportunidades.

La historia nos ha mostrado, que no es posible obtener el 100 % de gobernantes honestos, cuya misión sea en primer lugar la de proteger los intereses del país y cumplir con sus funciones, cuando están en el poder, piensan en su conveniencia antes que nada, automáticamente cuando se llega a un puesto público buscan la forma de aprovechar el momento.

Lo interesante de lo anterior es detectar ¿porqué sucede?, ¿porqué se hace?, ¿qué lo origina?, ¿qué hacer? para inculcar en los hijos, principios y valores que despierten la moral y la ética en los mexicanos para no robar, respetar lo que no es suyo, respetar al prójimo, ser responsable, ser honesto y trabajador, no permitir la corrupción y que la familia mexicana piense que el beneficio del país es el beneficio propio.

En esta investigación, se pretende mostrar cómo se permite en el gobierno de México la dilapidación de recursos públicos, la relación que tiene la idiosincrasia del mexicano y como aprovechar el Desarrollo Organizacional como una filosofía para el cambio.

#### *Marco Teórico*

La educación que el mexicano recibe en su casa, las costumbres de la familia mexicana, la insatisfacción de necesidades, las diferencias sociales, las nulas posibilidades para mejorar

### *III METODOLOGÍA*

económicamente y la falta de posibilidades de desarrollo que tienen los mexicanos influye en su formación, y cuando están en un puesto público, encuentran la forma de hacer uso de los recursos, que el gobierno pone a su disposición para la realización de sus tareas, aprovechando su posición, aún sabiendo que no son suyos.

Tomar los recursos se ve como algo normal y se cree que mejorará su calidad de vida, la deficiente vigilancia del buen aprovechamiento de los recursos, trae como consecuencia que no se obtengan los resultados esperados; que no se tengan servicios adecuados, eficientes; que el país avance, que no se desvíen los recursos y que se reflexione en que, quienes pierden finalmente, somos los propios mexicanos, solo por no aplicar adecuadamente los recursos, en los programas para los que se destinaron.

La investigación permitirá analizar las conductas y reflexionar en nuevos mecanismos de control que permitan ver los recursos como ajenos para no tomarlos y como propios para cuidarlos y administrarlos con eficiencia para producir mejores resultados.

#### *Marco Conceptual*

Los principales conceptos que se incluyen en esta investigación son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes, los programas gubernamentales, las responsabilidades administrativas, la sicología del mexicano y su idiosincrasia, la educación y capacitación del mexicano como Servidor Público (su escuela, ¿quién lo hace?, ¿cómo lo hace?, ¿dónde se hace?).

#### *Marco Legal*

La investigación incursiona en el manejo de la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Leyes, normas y reglamentos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

### **TIPO DE INVESTIGACIÓN.**

El estudio será de tipo documental, con algunas entrevistas; es decir, será mixta, se tomarán, consultarán y analizarán documentos oficiales, leyes y se observará su uso y aplicación, se enunciarán las fallas que se pudieran detectar en el transcurso del estudio, que será descriptivo y en algunos casos hasta explicativo, de tal forma que una vez expuesto en el marco de referencia, se sugieran opciones de solución que permitan desarrollar una cultura diferente del servidor público.

Es una investigación no experimental cuyo método de investigación será transeccional.



La población objeto del estudio contempla Dependencias y Entidades del Gobierno Federal; para la muestra, la investigación se realizará con los directivos y personal de las áreas de suministros, obra pública, presupuestos y normatividad de una Dependencia.

**FUENTES DE LA INFORMACIÓN.**

La información para la investigación se obtendrá de las Leyes a las que esté sujeta, páginas de Internet creadas por las propias áreas, entrevistas y consultas directas a personal de las áreas a investigar, asimismo para el marco teórico se acudirán a las bibliotecas nacionales, Diario Oficial de la Federación, libros, folletos, fascículos, periódicos, revistas, estadísticas, reglamentos y boletines, entre otros.

## OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

### *Objetivo General:*

Mostrar diferentes aspectos de la administración pública mexicana donde se refleja el dispendio de recursos, de cómo influye la forma de pensar del mexicano al respecto y la forma de aplicar un programa el Desarrollo Organizacional como una herramienta de solución.

### *Objetivos Específicos*

- ⊕ Identificar las posibles deficiencias de organización en el Gobierno Federal.
- ⊕ Determinar lo que origina que no se alcancen las metas fijadas por las diferentes áreas del gobierno.
- ⊕ Mostrar algunos de los motivos por los que existen fallas en los mecanismos de control y en las Auditorias de los Órganos de Fiscalización.
- ⊕ Mostrar la incompatibilidad entre los programas de adquisiciones y de almacenes.
- ⊕ Identificar la importancia que tiene la forma de pensar de los mexicanos en el dispendio de recursos, enunciar costumbres y aspectos de la cultura mexicana que definen el comportamiento del servidor público.
- ⊕ Plantear alternativas de solución para evitar dispendios mediante el cambio de mentalidad de la gente, utilizando un programa de Desarrollo Organizacional.

## **A. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

**A.1 Antecedentes.** *A.1.1 Época prehispánica. A.1.2.- Época colonial. A.1.3 Época Independiente.*

**A.2 ¿Qué es la Administración Pública?** *A.2.1 Definición A.2.2. A.1.4 Historia de la Administración Pública y su Legislación A.2.3 Origen de la Administración Pública.*

**A.3 Organización de la Administración Pública.** *A.3.1 Antecedentes A.3.2 Organigrama de la Administración Pública A.3.3.- Funciones en la Administración Pública Centralizada.*

**A.4 Sistema de Control en la Administración Pública Federal.** *A.4.1 Introducción A.4.2 Normatividad aplicada por los órganos internos de control. A.4.3 Concepto y Evolución del Control Gubernamental. A.4.4 Base Jurídica del Control*

**A.5 Deficiencias en el Control.**

### ***A.1 Antecedentes.***

Para dar inicio a esta investigación, se considera importante hacer un breve recorrido por la historia de México para comprender mejor el desarrollo de la Administración Pública Mexicana ya que será el ámbito de nuestro estudio y las causas que dieron origen al pensamiento e idiosincrasia del mexicano actual.

#### **A.1.1 Época prehispánica.**

A partir del descubrimiento de América en 1492, dio comienzo una serie de expediciones para conquistar el continente, así España fundó su primer Colonia en Cuba. Con el propósito de conocer y sumar más territorio a la corona, se organizaron expediciones por las costas del continente llegando a territorio mexica por Yucatán y Campeche, al mando de Hernán Cortés. En una batalla, se hicieron de dos indígenas que le servirían de intérpretes, además del español Jerónimo de Aguilar quién logró salir vivo de una contienda anterior y de Doña Marina que dominaba el náhuatl y el maya, la que le entregaron en Tabasco.

A Cortés lo motivó el interés por ser autoridad legítima en algún territorio y tener una serie de beneficios, ya que el capitán que realizaba la conquista, tenía derechos sobre las nuevas tierras y de construir un Ayuntamiento. Vemos que desde entonces no se entregaba el poder al más capaz para gobernar, sino al guerrero que ganaba más batallas.

En territorio mexica existían; los puréperos o purépechas, cuyo imperio estaba formado por el rey quién era sumo sacerdote y juez también, contaba con ayudantes que denominaba ministros; los mayas cuyo gobierno estaba dividido en estados encabezados por un cacique, la monarquía pasaba de padres a hijos pero había un consejo de estado formado por funcionarios miembros de la familia, sacerdotes y jefes de tribu; los totonacas que también aplicaban la monarquía absoluta;

estaban además los tlaxcaltecas pueblo netamente guerrero, enemigo acérrimo de los mexicas y desde luego del reino azteca.

El reino azteca estaba formado por la alianza de los señoríos de México (Tenochtitlan), Texcoco y Tacuba. Estos tenían dividido su gobierno principalmente en:

Los que cuidaban la Hacienda Pública.

Los que debían impartir justicia y,

Los administradores que atendían los Calpulli.

Las creencias religiosas, que vieron en Cortés el regreso del esperado Dios Quetzalcóatl, la división de la nobleza indígena que fracturó el poder azteca, la unión de los pueblos descontentos por el dominio azteca como los tlaxcaltecas y el debilitamiento del pueblo por las enfermedades españolas (viruela y sarampión) que los atacaron, explican el éxito de la conquista.

### **A.1.2.- Época colonial.**

#### *ψ Reconstrucción de la ciudad.*

Después del asedio español, Tenochtitlan quedó casi totalmente destruida, se reconstruyó la ciudad y los indígenas fueron retirados a barrios especiales. La ciudad se planeó romana, con dos calles atravesadas en cruz en cuyo centro estaría la plaza mayor (Zócalo) y edificios como el Cabildo, la Audiencia, La Iglesia, etc. Cortés reconstruyó lo que necesitaba de la ciudad para sobrevivir como el acueducto y los edificios principales, los materiales utilizados fueron los mismos que de las construcciones aztecas, Cortés procuró que la nueva Iglesia quedara sobre el antiguo Teocalli; sin embargo, la nueva iglesia cristiana quedó al lado de la indígena por la necesidad de ir pasando piedra por piedra.

Aprovechando la división geográfica indígena establecieron cabeceras-sujetos que se integraban por una población principal, en un territorio o localidad a cargo de un personaje indígena o español sometidos por el pago de diferentes impuestos, creando así las haciendas o encomiendas. Favoreció el control la colaboración de los plebeyos indígenas que buscaban ascender en la jerarquía social, ya que los españoles concedían prerrogativas a los indios principales y su territorio lo convertían en haciendas-sujetos para implantar el poder español, por lo que se siguen observando que no encabezan los gobiernos, los más capaces.

En la ciudad los mejores terrenos se repartieron entre los hidalgos, obligando a los indígenas que quedaban, a replegarse en Tlatelolco; como los reyes españoles conservaban siempre la propiedad de los territorios conquistados, concedían solamente la gobernación a los descubridores (el reparto

de tierras se hizo mediante concesiones al principio y después cuando España entró en decadencia se fueron vendiendo).

#### Ψ *Organización política de la Nueva España*

El término político, de acuerdo con Gómez-Ortiz-Sales, se refiere a todo lo que tenga que ver con la organización del hombre, las relaciones de poder que establece y a la toma de decisiones administrativas que promuevan la imposición del poder. El imperio español tenía como representantes de la administración central: al rey, secretarios del rey y el Consejo de Indias y en segundo plano el Consejo de Hacienda y La Casa de Contratación de Sevilla (creada por Cédula Real el 20 de enero de 1503). Las instituciones políticas coloniales, lograron organizar, normar y administrar una tierra nueva. Lo que se llevó a cabo en tres etapas:

La violenta, apoyada por las armas.

La de colonización. (En la que se delinearon las características del Estado Moderno)

La de reordenamiento imperial de las colonias americanas

Cortés consiguió de Carlos V el nombramiento de gobernador, Pedro Almíndez fue designado para la Real Hacienda, a Alonso de Estrada se le comisionó la Tesorería, a Rodrigo de Alboroz como contador y Gonzalo de Salazar como factor. Así comenzó el gobierno con personas que poco o nada sabían de administrar un pueblo.

En la Colonia, la administración central recayó en el Virreinato y tenía a la cabeza al virrey como representante de la corona española y las audiencias. En la administración regional destacaron los reinos, provincias y distritos a cargo de los gobernadores, regidores, alcaldes mayores y corregidores. Por último existió la administración local o municipal representada por cabildos y ayuntamientos a cargo de alcaldes, regidores, funcionarios, etc.

Desde 1521 Hernán Cortés esperando el cargo de virrey que nunca tuvo, gobernó a título de Capitán General y justicia mayor. Al tener Cortés todo el poder, nombró a sus antiguos capitanes para desempeñar los puestos de alcaldes, jueces e intendentes y para no romper la tradición indígena procuró que los antiguos caciques conservaran su poderío sobre sus súbditos.

Como ya se mencionó, en esta época, la administración pública de la Nueva España dependía de la Administración Central; o sea del rey que radicaba en España, quién gobernaba mediante decretos resultados de consultas previas, ya que no se había nombrado al virrey. El Rey en calidad de señor absoluto, fijaba el sistema de explotación minera, los impuestos y granjerías reales, además de establecer los salarios de los funcionarios.

En 1524, Carlos I estableció el Consejo de Indias formado por 11 personas en cada uno de sus dos

departamentos. Tenía atribuciones en la religión, en lo militar, navegación, comercio, hacienda y leyes; así como el nombramiento de funcionarios públicos.

Los representantes españoles nunca tuvieron el poder absoluto, dependían de la corona española aunque sus poderes eran; judiciales, económicos, militares y de gobierno, debían regirse por las cancillerías de Valladolid y de Granada, en caso de dudas debían consultar las leyes de Toro y de Madrid (1502).

Con el fin de fijar límites y adoctrinar a la población indígena se fundan las audiencias, la primera fue la de la Nueva España y su representante Nuño de Guzmán fue nombrado por Don Carlos en 1527, teniendo bajo su mando a cuatro oidores; estos funcionarios, lejos de cumplir con su cometido empezaron a enriquecerse, sintiéndose dueños de un país que debían administrar.

Indignado por los abusos Fray Juan de Zumárraga escribió al emperador y como estaba ausente en su lugar la reina Doña Isabel nombró al primer virrey de la Nueva España, Don Antonio de Mendoza; sin embargo, en tanto llegaba el virrey se formó una segunda Audiencia de la que se hizo cargo Ramírez de Fuenleal a éste le asistieron Don Vasco de Quiroga y Don Juan de Salmerón quienes contrastaron con los primeros por su excelente conducta. Defendieron a los indígenas, procurando el envío a la corona de los repartimientos que le correspondían y suprimieron tributos. Crearon nuevos cultivos y la ganadería ya que se necesitaban caballos, ovejas y vacas para el desarrollo de sus actividades. Don Vasco estableció también el hospital para indios. Su función terminó en 1535 con la llegada de Don Antonio de Mendoza.

De América dependieron Filipinas y algunas islas del Pacífico y todas recibieron el nombre de Indias. Para aprovisionar a las "Indias" se estableció en España en 1503 la casa de Contratación de Sevilla que tuvo un carácter mercantil, comercial y migratorio y tenía bajo su resguardo el cosmógrafo mayor. Esta institución tuvo al frente a: Juan de la Cosa, Vicente Yáñez Pinzón y Américo Vespucio.

El aspecto judicial se integró basado en jueces letrados y en una sala de justicia. Cobraban impuestos que se aplicaban después para nuevas expediciones.

En 1508 se llevó a cabo la junta de Burgos presidida por Fernando el Católico que reunió a los más destacados geógrafos y marinos, benefició a la Casa de Contratación de Sevilla pues se le ampliaba la facultad de poder formar a los marinos, se creó el cargo de piloto mayor del reino que se le otorgó a Américo Vespucio y su competencia era examinar a quienes aspirasen a ser pilotos de futuras empresas y fue el encargado de elaborar el llamado padrón Real o Mapa Oficial.

Se crearon dos virreinos originalmente, el de la Nueva España en 1534 y el de Perú en 1543,

posteriormente se añadieron el de Nueva Granada en 1717 y el del Río de la Plata en 1776.

El Consejo Real y Supremo de las Indias dirigía la Hacienda salvo de 1557 a 1563 que pasó a manos del Consejo de Hacienda. Los funcionarios de la administración de la Hacienda se denominaban Oficiales Reales (el contador, el tesorero, el factor, el proveedor, el pagador y el veedor). El nombramiento de éstos funcionarios correspondía al rey salvo de 1571 a 1591 en que muchos nombramientos fueron realizados por el Presidente del Consejo de Indias. Dentro de la organización, las autoridades y el sistema de gobierno fueron importados de España sin dejar que intervinieran los naturales, nombraron a personas procedentes de la nobleza para representantes de la Nueva España. “La base superior de las instituciones políticas era tripartita: Virrey, gobernadores y audiencias”.<sup>1</sup>

Las autoridades de las colonias eran los Virreyes y los gobernadores quienes por orden real no podían hacer nuevos gastos ni acrecentar oficios y salarios además de los asignados. La capacidad y conocimientos, fue requisito indispensable para los nombramientos de las diferentes ramas de la Real Hacienda por lo que puede hablarse ya del inicio de una burocracia; profesional formada por oidores y oficiales de la Real Hacienda y de una política formada por Virreyes, presidentes, gobernadores, alcaldes mayores y corregidores. Para ese entonces, en España “Las instituciones políticas más importantes fueron tres: Consejo de Indias, Casa de Contratación de Sevilla y la Iglesia”

*Consejo de Indias.*- “Creado el 1º de Agosto de 1525, se encargaría de tomar y controlar todas las decisiones de carácter político, fiscal, judicial o religioso, haciendo las recomendaciones más prudentes para gobernar sus colonias americanas”. “El gobierno en América era consultivo; es decir, las decisiones del rey eran adoptadas sobre la base de **consultas** presentadas mediante el Consejo de Indias”.<sup>2</sup>

*La iglesia Colonial* representó a la religión institucionalizada. “Después del descubrimiento y la Conquista de América, los reyes católicos (Fernando e Isabel) estaban obligados a promover la conversión de los habitantes de los territorios recién adquiridos, mantener la iglesia militante bajo el Real Patronato creado en 1501, la Corona presentaba los candidatos a ocupar los puestos en las jerarquías eclesiásticas, pagaba los salarios y construía hospitales con los diezmos de la producción agrícola y ganadera. Pero, el objetivo primordial de la Iglesia fue activar la sumisión y la europeización de los indios y predicar la lealtad de la corona de Castilla” La Iglesia se administró con un Obispado, la diócesis y la parroquia.<sup>3</sup>

*Casa de Contratación de Sevilla.*- Establecida también por los reyes católicos en 1503 cuyas

---

<sup>1</sup> Historia de México, Pág.30 de Gómez, Ortiz, Sales y Gutiérrez.

<sup>2</sup> Historia de México Pág. 31 y 32 de Gómez, Ortiz, Sales y Gutiérrez

<sup>3</sup> Historia de México Pág. 32 y 33 de Gómez, Ortiz, Sales y Gutiérrez

funciones eran: "el control del movimiento de personas y mercancías entre España y América, debía recaudar impuestos, ejecutar judicialmente los testamentos de los que morían durante la travesía, emplear pilotos experimentados, así como reunir y tramitar todo lo relacionado con la información náutica".<sup>1</sup>

*La política fiscal* establecida por España tenía la finalidad de atraer fondos al erario, a través de los siguientes impuestos:

*Alcabala*.- Impuesto que se debía cubrir por cualquier actividad comercial.

*Almojarifazgo*.- Derecho que pagaban los intercambios por mar.

*Tonelaje*.- Cantidad a pagar por cada tonelada de mercancías transportadas.

*Avería*.- Pago de los comerciantes por cargar mercancías en la Armada de la Guarda.

*Almirantazgo*.- Impuesto que todos los comerciantes debían cubrir según lo que la Corona definía.

En 1761 como consecuencia del informe del visitador Miguel José de Gálvez, el rey Carlos III estableció varias reformas al gobierno de la Nueva España, entre las que destacan la creación de un nuevo puesto denominado regente de la Audiencia el cual resolvía los asuntos civiles y políticos en ausencia del rey o del gobernador. Creó también las Intendencias en total doce. Los alcaldes mayores fueron sustituidos por los intendentes-corregidores y se encargaban de la economía y entendían también de asuntos políticos por lo que en la práctica fueron usurpando al virrey que acabó por ver disminuido su poder y su importancia.

Entre 1771 y 1779, se estableció el consulado y el tribunal de minería.

Ψ *Los funcionarios públicos de la colonia*

## **Virreyes**

Eran los representantes del monarca, recibía un título de gobernador, presidían la Audiencia, dirigían el ejército, nombraban funcionarios, hacían ejecutar decretos y respetar la legislación, adoctrinaban y protegían a los naturales, hacían las obras públicas, tenía prerrogativas en lo religioso, eran el vicepatrono de la Iglesia. El virrey era el intendente de la Real Hacienda. Capitán general del territorio de su jurisdicción, tenía un poder general que lo facultaba para actuar como el mismo rey, tenían la facultad de disponer de los indios y de la tierra. Su mandato dependía de la opinión que tuviera el monarca y de la riqueza que de América recibía. Debía sujetarse al juicio de Residencia; al terminar su mandato, dictar informe de lo que había hecho y la forma en que quedaba su gobierno. Se aplicaba a todos los funcionarios de su gabinete.

---

<sup>1</sup> *Historia de México Pág. 31 de Gómez, Ortiz, Sales y Gutiérrez*



## La Audiencia

“Audiencia era el cuerpo colegiado de magistrados que funcionaba como contrapeso de los poderes virreinales y de la gobernación que debían consultar los asuntos y solicitarle su consentimiento, al mismo tiempo, controlaba jurídicamente y fiscalizaba al gobernador.” Su finalidad principal era evitar abusos de las autoridades.<sup>1</sup>

Delimitaba las jurisdicciones territoriales, judiciales y administrativas en la Nueva España, en apariencia el poder del Virrey era absoluto pero la audiencia podía frenar sus actividades lo que convertía a los dos poderes en rivales. La audiencia debía ser consultada en casi todos los asuntos importantes y los visitadores reales tenían derecho y deber de ser informados. La audiencia era un tribunal superior a todos los civiles y eclesiásticos y daba los fallos sin apelación. Casi al término del siglo XVI el virreinato de la Nueva España estaba formado de cinco audiencias. Asumía las funciones del gobierno entre la salida y llegada de un nuevo virrey. Los miembros de la Audiencia gozaban de inmunidad, pero para evitar que se quedaran a radicar en la Nueva España tenían prohibido casarse, lo mismo aplicaba al virrey.

## La Real Hacienda

Originalmente se entendía por hacienda, la riqueza personal, después como una propiedad territorial extensa con una infraestructura enorme. En la Colonia, era quién recogía los bienes con los que se hacía frente a los problemas públicos, figuraba como una de las unidades económicas más importantes del Virreinato. Todo el movimiento de recaudación, distribución y gastos era realizado por los recaudadores, contadores y tesoreros que eran oficiales reales. El tribunal de cuentas era quién vigilaba a éstos funcionarios. Las reformas fiscales nunca buscaron bases justas sino satisfacción de intereses. Los títulos de nobleza y universitarios estaban sujetos a impuestos. Los pagos que se aplicaban a la colonia se catalogaban como **egresos**. En el siglo XVII, la hacienda era una de las unidades económicas más importantes del Virreinato, era un centro productor y centro de vida autosuficiente.

## Gobernadores de India

Gobernadores designados por el virrey en provincias importantes y en lugares donde no había virrey con las mismas atribuciones que éstos. Los gobernadores en Perú se denominaron corregidores y en Nueva España Alcaldes, fue una institución en aras del beneficio de la monarquía en lugares remotos con una estrategia militar para control de la colonia. A finales del siglo XVII había 35 aproximadamente.

---

<sup>1</sup> *Historia de México de Gómez, Ortiz, Sales y Gutiérrez. Pág. 31.*

## Capitanes Generales

Correspondían a los lugares donde era necesario el mando de tropas y en estos casos el gobernador era también capitán general.

## Los corregidores

“Especie de jueces, éstos y los alcaldes fueron cerca de ciento cincuenta y sus funciones dependían de la Audiencia y del Virrey”<sup>1</sup>

## Los cabildos

Llamados también municipios, el rey dio libertad a los conquistadores que poblaron primero la colonia, para nombrarlos y eran considerados consejeros de Castilla. Comprendía a los siguientes funcionarios: Alcaldes o regidores a la cabeza, alguaciles, alférez, alcaldes de hermandad y jurados. Renovándose cada año. Todos estos personajes residían en el Ayuntamiento formado en la villa al ser fundada. Los ayuntamientos vigilaban los mercados, el agua potable, a los gremios y en algunos casos hacían justicia. Recibían dos tipos de ingresos, propios (de tierras comunales) y de arbitrios (de impuestos). Más tarde éstos puestos fueron de elección popular dándoles el carácter de democrático. Los indios desde la segunda Audiencia pudieron elegir a sus propios alcaldes.

Los cabildos indígenas los que contaban también con funcionarios como: el gobernador, el regidor, el alguacil y alcaldes ordinarios, además de mayordomos, escribanos y alguaciles de doctrina. A pesar de que las leyes protegían al indígena, que podía acudir al juzgado de Indios, los caciques los explotaban y les cobraban impuestos adicionales a los que debían pagar. Había alcaldes de dos tipos: los mayores de elección popular y los ordinarios elegidos por el cabildo.

### Ψ *La Policía y el Ejército*

Los mismos poblados organizaban sus fuerzas de seguridad, los cuales fueron más tarde regulados oficialmente. No había policía que cuidara las calles y hasta la llegada del conde de Revillagigedo dejaron de ser oscuras, peligrosas y llenas de maleantes. La milicia no existió al principio solo había la guardia del virrey, se estableció a raíz de la expulsión de los jesuitas, en el siglo XVIII con el marqués de Croix quién incorporó tropas españolas por el peligro que implicaban las ideas liberales que se gestaban en la Nueva España. Aparecen dos tipos uno urbano y otro agrario denominado La Santa Hermandad que en México se llamó la Acordada. El ejército llamado regular, consideró a los criollos oficiales por ser los mejor preparados y los segundos formaron la tropa. A este ejército después se sumó el de la provincia.

### Ψ *División Territorial y Organización Económica de la Nueva España*

Como se mencionó anteriormente, el Virreinato de la Nueva España tenía cuatro audiencias:<sup>2</sup> La Española (fundada en Haití), Santo Domingo, Guatemala, México y Nueva Galicia (Guadalajara) y

<sup>1</sup> *Historia General de México, pág. 140 de Araceli López Reyes y J. Manuel Lozano Fuentes*

<sup>2</sup> *Pág. 138 López y Lozano ya citado*

dentro de estas audiencias había 18 gobiernos. Los reinos de México, Nueva Galicia y Nuevo León, siete provincias independientes: Nayarit, California, Sinaloa, Sonora, Nuevo México, Coahuila y Texas. Dos gobernaciones Yucatán y Nueva Vizcaya. Finalmente una colonia denominada Nueva Santander o Tamaulipas. En 1574, Felipe II puso al istmo de Panamá como límite entre México y Perú y en el siglo XVIII la división territorial se modificó en doce intendencias y provincias internas de oriente y de occidente.

*La propiedad.*- México pertenecía a la Corona, por lo tanto la tierra no tenía dueño. Las propiedades eran concesiones reales; a los conquistadores se les otorgaron las tierras individualmente y a los indios en común, se formaron grandes haciendas y el rey recibía tributo de las tierras asignadas.

*El latifundio.*- Al asignarse sitios de miles de hectáreas para trabajar, sobre todo en la región costera poco a poco fueron surgiendo los latifundios, creciendo en forma desorbitada con sitios de miles de hectáreas, creando el problema de la tierras en manos de unos cuantos, además se hacían de grandes haciendas para el primogénito y de ranchos o congregaciones para otorgar a los demás hijos incluyendo a los ilegítimos. Esto dio lugar al problema social que abarcó todo el México Independiente, aunque no eran esclavos no podían separarse de la tierra que cultivaban.<sup>1</sup>

*La encomienda.*- Con el fin de que no faltara la mano de obra para trabajar en el campo, con las tierras, los conquistadores consiguieron que les asignaran un número de indígenas para que la trabajaran, con la encomienda de enseñarles la fe católica, al principio eran terrenos baldíos pero al prosperar despojaron a los aborígenes. Comenzaron a otorgarse títulos de tierras, como la merced.

*Las Mercedes.*- Eran propiedades comunales que los indígenas defendían celosamente y hasta en ocasiones las incrementaban mediante las llamadas mercedes reales. Fueron repartidas para los municipios, gastos públicos y para los vecinos del lugar con terrenos reservados para la vivienda, para el ganado y para la caballería, así como para la agricultura.<sup>2</sup>

*Tierras Naturales.*- Dentro de la propiedad comunal, existió el fondo legal o límite del poblado. Desde el centro del pueblo, donde estaba la iglesia, se medían seiscientas varas hacia los puntos cardinales, formando un cuadrado, en ese lugar debían colocar sus casas los indios. Los pueblos de indios tenían, además, ejidos para ganados, aguas y monte para la agricultura, pero sin derecho de compra-venta. También apareció entre ellos la propiedad individual que era la parcela o milpa.<sup>3</sup>

*Las corporaciones religiosas y la tierra.*- La cédula de 1538 decía que no se debía vender la tierra a

---

<sup>1</sup> Pág. 149 de López y Lozano ya citado

<sup>2</sup> Pág. 150 de López y Lozano ya citado.

<sup>3</sup> Pág. 149 de López y Lozano ya citado.

Iglesias, monasterios o Instituciones religiosas, pero la Iglesia tenía muchas tierras y casas, debido a donaciones, hipotecas y compra. Los principales religiosos hacendados fueron los de la Compañía de Jesús, pero sus bienes pasaron al gobierno con las leyes de Carlos III y al paso del tiempo fueron enajenados.<sup>1</sup>

*La agricultura.*- Al inicio de la conquista el español le dio mayor importancia a la minería creyendo que la encontraría fácilmente y en abundancia, pero al descubrir que no era así, se resignó a ser agricultor. Hubo nuevas técnicas de abono, rotación de cultivos para sembrar la tierra y la aparición del ganado modificó el sistema. Se usó la cuerda, la rueda, el carro, la azada y el arado. Utilizaban burros, bueyes y mulas para llevar la carga. Se cultivó algodón, caña, árboles frutales hortalizas, flores y tabaco; además del maíz, el maguey y el chile que ya existían. La irrigación fue cambiada.<sup>2</sup>

*La ganadería.*- Los españoles al llegar introdujeron toda clase de ganado (vacuno, lanar, de tiro, etc.) y se utilizó la comunidad de pastos para su alimentación, permitiendo que el ganado pudiera ir libremente por todos los terrenos que no estuvieran cercados.<sup>3</sup>

*El trabajo.*- Como lo mencionamos, la primera institución política y productiva que se introdujo en la colonia fue la encomienda la cual era controlada por capataces quienes abusaron de los indígenas porque los marcaban como animales y los que pertenecieron a varios amos quedaron totalmente desfigurados, la Iglesia trató de suavizar esta situación denunciándolo a la corona por lo que en 1562 con la promulgación de las Nuevas Leyes, Carlos V suprimió las encomiendas. Cuando esto sucede, se recurre al peonaje que aseguraba al indígena comida y salario. Debido a la extensión territorial, los colonos se atribuyeron el derecho de administrar la justicia. Prevalció el sistema de tiendas de raya aunque estuvieran prohibidas por la legislación. Se importaron negros provenientes de África. Tráfico regulado por Inglaterra mediante el tratado denominado de Asiento que le permitió traer esclavos durante tres años.<sup>4</sup>

*La mita* se pagaba como tributo, para eso los indígenas eran organizados por turno en las minas de plata o para los servicios públicos como caminos y limpieza de la ciudad.

*La minería.*- América era rica en metales preciosos, se abrieron numerosas minas, creciendo la explotación. Primero se encaminaron hacia los yacimientos de plata y oro y con estos metales pudieron pagarse los productos agrícolas y ganaderos que enriquecieron el continente. El auge de la minería, marcó el inicio de las principales fuentes de riqueza del gobierno español. El imperio se pagó a sí mismo financiando los viajes a Asia, la construcción de barcos, el pago a magistrados y la

---

<sup>1</sup> Pág. 150 de López y Lozano ya citado.

<sup>2</sup> Pág. 150 de López y Lozano ya citado.

<sup>3</sup> Pág. 150 de López y Lozano ya citado

<sup>4</sup> Pág. 152 de López y Lozano ya citado

construcción de edificios y hasta la guerra contra los moros, la construcción de catedrales, palacios y objetos. México era muy rico en metales, el oro y la plata principalmente, pero se distinguió con ésta porque llegó a ocupar el primer lugar en el mundo a fines de la etapa colonial. Otros de los metales que se explotaban fueron el cobre, plomo y mercurio, enviando a España gran cantidad de ellos.

*El Colegio de Minería.*- Tuvo enorme importancia tanto por su fuerza de enseñanza como por su organización. La minería repercutió en la economía nacional y cultural, las personas que presentaban plata a la Real Hacienda, debían pagar el 20% de valor por derechos a lo que llamaban "**el quinto**" y los mineros en las mismas circunstancias, solamente pagaban el 10% lo que se llamó "**el diezmo**".

*La economía.*- Considerando como economía la vida material del hombre en el sentido doméstico, o el conjunto de acciones que lograban satisfacer las necesidades de una sociedad, en la Nueva España las actividades más importantes para el desarrollo económico son: el Intercambio de productos; Europa recibe maíz, papa, cacao, tabaco, vainilla y México recibe trigo, caña de azúcar, plátano, cítricos, vid, olivo, ganado, vino y aceite.

Se creó la Casa de Moneda de la ciudad de México en 1535, bajo reglas específicas en 1572 se inició la acuñación de los reales de a ocho o el **peso mexicano** que comenzó a circular mundialmente, siendo la moneda que circulaba prácticamente por todo el mundo en los siglos XVI, XVII y XVIII . Algunas personas sin embargo todavía se valían del trueque o con monedas de jabón o madera llamadas tlaques o pilones.

El sistema de amalgamación de la plata en 1552 mediante mercurio, pirita de hierro y sal permitía una pureza tal que los japoneses reconociendo a los mineros mexicanos firmó un tratado con España para recibir la tecnología. También hubo auge en otros ámbitos, como en la herrería, la peletería y los telares ya que fabricaban: arneses, herramientas, socavones, cueros, malacates, mantas, velas, etc., lo que se requería para cubrir las necesidades de los mineros; se desarrolló la agricultura, la ganadería, la cría del gusano de seda, la manufactura de telas de lana, algodón, paños, sombreros, cueros, hierro y velas.

España mandó a América, armas, brazos e intelectos en proporciones alarmantes, entregó arquitectura, escultura, lapidaria, el empleo de barnices vegetales, ahumados y pulidos, gran número de plantas cultivadas, sabiduría botánica, intercambiando tecnologías y trabajos artesanales, por otro lado, México otorgó mano de obra barata y sumisa.

*La industria.*- El sistema conocido por los indios, se españolizó pronto porque al lado del algodón aparecen la seda, el cáñamo y el hilo. Se otorgaron privilegios y estatutos a sus ministros del

gremio. Los gremios tuvieron instituciones para fijar precios, materiales, obreros, etc., solo modificado por los cabildos y los reyes. A la industria gremial correspondía la herrería, la orfebrería, platería, industria de vidrio y cerámica; a su lado, apareció la industria capitalista a la que pertenecen los tejidos, mantecas, cecinas, etc. Estaban integrados por maestros, oficiales y aprendices. El llamado Consejo de Maestros se ocupaba de la forma de producción y de elaborar los estatutos donde se fijaban precios, material y forma de realizar el trabajo. A los indígenas se les permitió participar, pero siempre como aprendiz y en casos excepcionales como oficial.<sup>1</sup>

*El comercio.*- No existió en forma libre sino reglamentado, hasta que Carlos V permitió el libre comercio a empresarios particulares. La antigua casa de Contratación se transformó en aduanas, mercado y almacén y bajo la supervisión del Consejo de Indias, transportó, vendió y fiscalizó. El monopolio concluyó en 1790, Carlos III procuró ser más liberal en ese sentido; sin embargo, los corsarios terminaron con este gremio.

*La legislación.*- Como se ha venido mencionando, el rey gobernaba mediante la resolución de las "consultas" por lo que la legislación que regía a las Indias fue muy numerosa; se dictaron decretos, estatutos provinciales, cédulas reales (algunos locales y otros generales) y ordenanzas, durante tres siglos; cada corporación tenía los suyos; los científicos, los comerciantes, los marinos, la milicia, etc. Pudiendo recurrir cada uno al cuerpo al que pertenecía. A la recopilación de toda esta reglamentación se le conoce como **Leyes de Indias**.

"Vasco de Puga resumió las disposiciones de cédulas de 1522 a 1562. La recopilación general fue hecha por Don Juan de Ovando, presidente del Consejo de Indias. Esta obra legislativa fue continuada en épocas posteriores y en 1535 tenía 9 libros con más de diez mil leyes, fue terminada por Don Antonio de León Pinelo. Finalmente en 1680, Carlos II promulgó la recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias. Este trabajo legislativo no tuvo comparación con otro país y fue relevante porque trató de proteger a los naturales".<sup>2</sup>

En dichas leyes, españoles y americanos eran iguales ante la ley, aún cuando en la práctica hubo abusos por la ignorancia de los indios. Su contenido tiene reconocimiento mundial porque se ocupan del reparto, de los impuestos, del trabajo de menores, del descanso dominical de la justa retribución de un salario en moneda y no en especie, de la jornada laboral, del desempleo. Se procuró crear servicios médicos para atender a los trabajadores de las minas, se protegió al indígena hasta en el peso que debía cargar y protección para enfermos y ancianos; además de servicios sociales como escuelas, hospitales y hospicios.

*Sociedad.*- España fue la espada y la religión, la conquista y el mestizaje, hubo por lo tanto muchos grupos raciales que tuvieron distintos derechos, diversas situaciones, diferentes intereses lo que

---

<sup>1</sup> Pág. 152 de López y Lozano ya citado

<sup>2</sup> Pág. 141 de López y Lozano ya citado

causarían en el futuro graves problemas para conseguir su integración. Ninguno de los lugares colonizados podía ser cabeza según la organización de los Virreinos.

Los españoles importaron su forma de ser y sus costumbres en tanto los indígenas procuraron conservar las suyas y los negros aportaron su música, su baile y su canto. En la familia española, la mujer en su casa y el hombre en los negocios, había fiestas públicas, corridas de toros, teatro o ceremonias religiosas. La influencia francesa modificó un poco la vida en la Colonia con los cafés, billares y entre las clases acomodadas, saraos y fiestas de salón, tertulias y reuniones campestres. Días de fiestas especiales en la iglesia y también celebraciones nacionales como el Paseo del Perdón, la llegada de las Flores, fiestas de los gremios, jura de reyes, consagración de iglesias, etc.

Esta época se caracterizó por el racismo imperante, por la división de razas, la discriminación y el abuso. Había jerarquías en todos los ámbitos y quienes estaban abajo generalmente eran los indios, criollos, mestizos y negros. La unión entre diferentes grupos de personas provocó las mezclas étnicas. Los españoles inducían a los indígenas a embriagarse para conseguir de ellos sus tierras o endeudarlos. Al indígena se le mostraba más desprecio que al negro y persistió el maltrato a pesar de las leyes; el criollo primogénito se seguía viendo inferior al español aún cuando en Europa el primogénito tenía preferencia sobre los demás hijos nacidos en el matrimonio. Esta amalgama de razas provoca una cultura múltiple que dura 300 años. A fines del siglo XVI había 30,000 individuos.

*La Iglesia y la Religión.*- Para España, la justificación de la conquista fue llevar a México la religión verdadera,<sup>1</sup> pero para México fue perder sus raíces y su identidad, adoptaron la religión impuesta por miedo pero aún cuando muchos indígenas adoptaron la fe católica en el fondo conservaron sus tradiciones y costumbres; a escondidas seguían adorando a sus dioses. Los frailes adoptaron todo lo que no chocaba con la fe, mezclando ambas doctrinas.

Se destruyeron los códices aztecas donde estaba escrita su historia, su poesía y su sabiduría porque a los conquistadores no les interesó el adelanto cultural y científico que en América existía, no se dieron oportunidad de conocer este mundo. América recibió una nueva concepción del mundo en religión, lengua, cultura y forma de gobierno entre otros. La evangelización se dio al mismo tiempo que la conquista y el poder que tuvo la iglesia en la colonia fue enorme, los frailes vinieron con los conquistadores y se caracterizaron por su bondad, humildad, sencillez, sacrificio y espíritu caritativo por lo que fueron queridos por los indígenas. A la llegada de los franciscanos, Cortés los recibió con enorme respeto lo que sorprendió a los indígenas quienes no comprendían su humildad ante hombres tan pobres en apariencia; muchos de ellos fueron maestros y defensores de los indios. En 1526 llegaron los dominicos, en 1533 los agustinos, posteriormente la compañía de Jesús, los benedictinos, los hipólitos, los juaninos, los mercedarios y los carmelitas.

---

<sup>1</sup> Pág. 160 de López y Lozano ya citado

Uno de los primeros misioneros fue Fray Pedro de Gante que se distinguió por su bondad y atención a los indios, fue sobre todo un educador que procuró fundar escuelas para los indígenas. Se aplicaron para aprender todas las lenguas indígenas y después enseñaban oficios. Destacaron Fray Toribio de Benavente (Motolinía) y Fray Bernardino de Sahagún.<sup>1</sup> Estudiaron sus razas y sus costumbres; mediante esta investigación se escribió la historia de la colonia. Lo que inspiró al primer virrey la idea de crear un colegio para los indios.

Algunos procuraron reconstruir la vida indígena y mejorarla en todos los aspectos. Para llevar a los indios a la religión impusieron nuevos sistemas de evangelización: con gráficos, estampas, dibujos, cantos y representación de entremeses, usaron intérpretes en sus representaciones y produjeron arte nuevo. Impusieron nuevas técnicas de agricultura y proporcionaron nuevas semillas.

El primer obispo, Fray Juan de Zumárraga se distinguió por su caridad y amor a los indios pero a su vez destruyó muchos restos de la cultura indígena por su celo apostólico. Vasco de Quiroga llamado Tata Vasco por los indígenas procuró establecer sociedades de tipo utópico como hospitales de Santa Fe, donde se recogieron muchos huérfanos a los que se enseñaron oficios.<sup>2</sup>

Uno de los tropiezos con los que se encontraron fue la poligamia; a pesar de ser bautizados, los hubo que siguieron adorando a sus divinidades en montañas, bosques y lugares ocultos. La Iglesia condenó la incitación sexual, porque se consideraba una expresión satánica que debía aniquilar, ideas que hasta hoy imponen como parte de la mentalidad religiosa y moralista de la conducta social mexicana.

La iglesia al conseguir del Patronato Real la autorización para recibir el diezmo y donaciones, se pudo mantener por sí misma y al estar en posibilidades de nombrar altas jerarquías eclesiásticas tenía conexión con el Estado por lo que tendría participación en el poder, hacía las veces de registro civil y controlaba la educación y la beneficencia pública.

A principios del siglo XVI, se construyó Catedral de México, ordenada por Felipe II, con techo de madera y cinco naves,<sup>3</sup> además, el virrey Mendoza fijó el trazo de iglesias y conventos.

El clero se dividió en:<sup>4</sup>

*El clero regular.*- Se le llamaba así porque estaba sujeto a una regla con los famosos tres votos: castidad, obediencia y pobreza. Vivían en comunidad y su organización era

---

<sup>1</sup> Pág. 161 de López y Lozano ya citado

<sup>2</sup> Pág. 160 de López y Lozano ya citado

<sup>3</sup> Pág. 171 de López y Lozano ya citado

<sup>4</sup> Pág. 163 y 164 de López y Lozano ya citado



democrática ya que ellos mismos elegían a su superior.

*El clero secular.*- Que estaba sujeto a la autoridad de un obispo el que gobernaba sobre una provincia eclesiástica con sede en una capital. Se componían de parroquias al frente de un párroco y

*El Tribunal del Santo Oficio.*- Su unión con el Estado, determinó que en los últimos años de la Colonia persiguiera los movimientos de carácter político, las penas impuestas eran desde penitencias espirituales hasta de muerte. Tuvo a su cargo la censura en materia de libros.

*Expulsión de los jesuitas.*- Su preparación e inteligencia, el poder que los jesuitas tenían y su ingerencia en la vida pública e intelectual de España hicieron que Carlos III, buscara la forma de que el clero perdiera sus privilegios y restar poder al tribunal del santo Oficio, pero los jesuitas fueron los que más se negaron y frecuentemente hubo enfrentamientos con la corona por lo que se determinó su expulsión del territorio mexicano.

*Problemas iglesia-estado.*- Las discordias entre virreyes y obispos fueron célebres y los conflictos tuvieron carácter de tumultos. Uno de los principales problemas fue la acumulación de la riqueza proveniente de los diezmos y de la dotación de tierras; además, se agudizó cuando la iglesia se convirtió en prestamista. Existía el alto y bajo clero, el primero tenía mayor preparación cultural y el segundo entendía más al pueblo, de allí que en el movimiento de independencia participara el bajo clero. <sup>1</sup>

*A continuación mencionaremos algunos aspectos relevantes en los gobiernos de virreyes que destacan por la organización del Estado, la educación o por obras importantes.*

Don Antonio de Mendoza fue el primer virrey e introdujo la imprenta y construyó la catedral metropolitana.

El virrey Don Antonio María Bucareli y Ursua, reorganizó durante su gobierno la economía del país en hacienda y comunicaciones. Se creó el tribunal de minería y estableció el consulado, se dio libertad a la navegación y al comercio e introdujo reformas monetarias por lo que se da el mayor esplendor de la Colonia, realizó obras de beneficencia pública, instaló el hospital de los pobres, dotó la casa de recogidos, aumentó la pensión de los dementes, edificó San Hipólito, reorganizó el edificio de San Juan de Ulúa, terminó el castillo de Perote y el Monte de Piedad; reparó la Casa de Moneda, de la Aduana, de la Acordada y los palacios del arzobispo y de los virreyes.

Don Juan Vicente Güemes Pacheco y Padilla (segundo conde de Revillagigedo) de 1789 a 1794, se

---

<sup>1</sup> Pág.165 de López y Lozano ya citado

ocupó primero de la cultura del país. Propició investigaciones arqueológicas que lo llevaron al descubrimiento del calendario azteca o piedra del sol. Abrió la escuela de botánica. Puso la moneda mexicana al nivel de los europeos. Levantó el primer censo (cuya cifra era de 4 483 569 habitantes). Reformó la industria, el comercio y las comunicaciones, ordenó el empedrado de las calles, colocó banquetas y creó el alumbrado público, estableció el archivo General de la Nación. Después "inicia una etapa de corrupción y decadencia, en que la ambición y la rapacidad caracterizan al gobierno".<sup>1</sup>

El virrey Venegas promulgó en México la Constitución de Cádiz en septiembre de 1813 y procedió a darle cumplimiento, fue publicada y jurada por todos los pueblos y por todas las corporaciones, estuvo vigente cerca de un año y funcionó tarde poco y mal. Puso en práctica la libertad de imprenta, hizo elegir democráticamente ayuntamientos y diputados.

El Virrey Callejas suprime la Constitución de Cádiz en 1814.

En resumen, la explotación del indígena, del criollo y del mestizo, la falta de un gobierno equitativo y justo que cumpliera las disposiciones de la corona, la ambición de los ricos que deseaban cada vez más sin importar el hambre y la necesidad del mexicano, el deseo de tener su propio gobierno y la falta del abastecimiento español que hace que los buques de diversos países suministren mejor a la colonia que los españoles, cuando la industria local suple oportunamente los bienes antes importados, la independencia parece ideal y posible; sin embargo, ante la situación económica los criollos esperan el momento oportuno ya que deseaban que fuera pronto y fácil por no desear una lucha costosa.

### **A.1.3 Época Independiente**

Como antecedente mencionaremos las rebeliones y conspiraciones que se dieron durante la Colonia y que perfilaron la guerra de Independencia:

En 1692 hubo un grave motín de indígenas y mestizos debido a la falta de maíz, incendiaron el palacio del virrey. Los negros también se levantaron con el negro Yanga en Orizaba, la paz tuvo que ser negociada y consiguió la ciudad de San Lorenzo de los Negros donde vivieron libremente como súbditos del monarca.

Toda la época de la colonia está llena de movimientos tendientes a la liberación, los indígenas solían amotinarse o sublevarse contra las autoridades por la situación económica y los malos tratos que recibían como antecedente de la inquietud reinante.

---

<sup>1</sup> Pág. 147 de López y Lozano ya citado

Los más rebeldes eran los del norte en Nueva Galicia y los de Yucatán; en 1793 se descubre en Guadalajara una conspiración de 200 criollos acaudillados por el padre Juan Antonio de Montenegro, en 1794 en la capital se produjo una conjura por el contador Juan Guerrero; en 1799 también en la ciudad de México se dio la conspiración de los machetes con el fin de sacudirse a los europeos, hubo otros levantamientos la de Jacinto Canec y el de Tepic con el indio Mariano en 1801. Los criollos también buscaron independencia con la insurrección de Martín Cortés y de Don Guillén Lampart.

Todas las conspiraciones durante la Colonia fueron sofocadas; sin embargo, la colonia ya se sentía lo suficientemente madura como para gobernarse por sí misma y por otro lado, la ocupación de España por Napoleón en 1808 propicia que los mexicanos que habían dejado de sentirse españoles trataran de ser independientes, los criollos de clase media como ya vimos estaban obsesionados con la independencia y los ricos, los criollos latifundistas y los mineros no querían seguir compartiendo su riqueza con España.

La imprenta contribuyó por su parte a la distribución de la filosofía de liberalismo que se gestaba en todo el mundo a pesar de la vigilancia de la Inquisición, hablaban de sistemas políticos diferentes, con la soberanía del pueblo, la libertad y tolerancia de la igualdad. Otras de las causas fueron la Revolución Industrial, la Independencia de los Estados Unidos en 1776 y la Revolución Francesa en 1789 con los conceptos de los derechos del hombre y del ciudadano.

La desigualdad económica y social de los habitantes de la Nueva España, se convertirían en las principales causas de su inconformidad y al comenzar el siglo XIX, a pesar de su prosperidad, existía un profundo malestar que propició el movimiento de independencia.

En ese tiempo, "el fraile Melchor de Talamantes circulaba escritos que afirmaban que el territorio mexicano por tener todos los recursos y facultades para el sustento, conservación y felicidad de sus habitantes podía hacerse independiente, era deseable porque el gobierno español no se ocupaba del bien general de la Nueva España como se ocuparía un gobierno constituido por mexicanos." <sup>1</sup>

España atravesaba por problemas políticos y económicos, por lo que adoptaron una serie de reformas político administrativas con las que pretendía sujetar mejor a su principal Colonia en América, la Nueva España como las siguientes:

- ⊕ Impuso el orden de las finanzas de la Corona.
- ⊕ Impulsó el comercio.
- ⊕ Favoreció a la industria.

---

<sup>1</sup> Pág. 87 *Historia mínima de México. Daniel Cosío Villegas....(et al.)*.

- ⊕ Intentó la modernización de la agricultura.
- ⊕ En 1790 se suprimió el sistema de flotas con lo cual los navíos podían transitar libremente y varios puertos americanos quedaron habilitados para el comercio.
- ⊕ En política se fortaleció el Estado al quitarle a la Iglesia; los consulados, los gremios y los poderes que antes le había otorgado.

Tenían estas reformas el propósito de acabar con un gobierno decadente e imponer otro nuevo. Si bien los mandatos imperiales no siempre tuvieron aplicación, su expedición repercutió en todos los niveles jerárquicos en la Nueva España. Por otro lado, la organización provocó una marcada diferencia social en la que además del maltrato y explotación de que eran objeto los indios, los mestizos y las castas; es relevante la marginación política de los criollos al impedirles el acceso a los principales cargos.

En Valladolid se da el primer movimiento de liberación con los criollos el cual fue sofocado, otros grupos estaban afiliados en el resto del país, uno de ellos, el capitaneado por Ignacio Allende en Guanajuato quién en su esfuerzo por organizar el movimiento independiente pensó en atraer al elemento criollo para formar una fuerza militar que hiciera frente al ejército español.

La corregidora que estaba de acuerdo con el movimiento, teniendo en cuenta el fanatismo religioso del pueblo mexicano, pensó en invitar a un sacerdote de los que más se distinguieran por su preparación cultural e ideas liberales. Allende propuso a Don Miguel Hidalgo y Costilla (quien había sido rector del colegio de San Nicolás en Morelia), este se negó en principio por pensar que México no había llegado a su madurez pero al ver que el movimiento tomaba fuerza, aceptó.

Los criollos decidieron asumir soluciones revolucionarias y el virrey Iturrigaray decide hacer juntas entre los poderosos del reino y en ellas el ayuntamiento sostiene la conveniencia de reunir un Congreso Nacional, pero un rico comerciante y latifundista español lo denuncia por considerarlo traición a la corona. Allende como amigo del virrey se entera de la denuncia e informa que el movimiento fue descubierto. El 15 de septiembre de 1810 toman preso al virrey y lo remiten a Veracruz, por lo que se adelanta el levantamiento que estaba previsto para octubre, a la madrugada del 16 de septiembre de 1810 encabezado por el padre y maestro Hidalgo.

Después de la muerte de los primeros caudillos, Morelos señala que es hora de hablar de independencia publicando sus "Sentimientos de la Nación" porque los mestizos que se habían mantenido al margen, comienzan a tener una mayor participación y de 1812 a 1813; los criollos toman fuerza, lo que integra ya a todos los elementos mexicanos. Como resultado del congreso que sesionó durante cuatro meses en Chilpancingo para crear una Constitución política al país a punto de nacer.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pág. 92 *Historia mínima de México. Daniel Cosío Villegas... (et al.).*

La lucha por la independencia dura de 1810 a 1821 y concluye con el abrazo de Acatempan entre Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide.

### **Después de la independencia**

En 1821 Iturbide se hace cargo del gobierno en 1822 se convierte en el primer emperador mexicano hasta 1825 cuando fue electo Guadalupe Victoria como representante de la primera República hasta 1829 que sube al poder Anastasio Bustamante, sustituido por Santa Ana en 1833, quién logró que el estado pasara a ser centralista. En 1848 José Joaquín Herrera lo sustituye.

*Imperio de Maximiliano.*- Esta etapa constituye el segundo Imperio Mexicano y es relevante por el retroceso que tiene la administración pública en ese tiempo, no habiendo puntos importantes en la legislación.

El 28 de mayo de 1864 llegan a Veracruz, Maximiliano y Carlota, y fueron bien recibidos hasta su arribo a la Capital, en una ceremonia solemne en la catedral. Su imperio, se caracterizó por sus fiestas y el derroche de dinero; se ocupó poco del principal problema de la nación, la economía; sin embargo, administró la riqueza del clero, formó un ejército y permitió la libertad de culto. Quiso abdicar pero su esposa no se lo permitió, fue juzgado y fusilado en 1867.

*Porfirismo.*- Porfirio Díaz (1867-1910).- Se reeligió seis veces, supuestamente el sistema democrático seguía en pie; sin embargo, fue centralizando toda autoridad y las clases sociales se acentúan, existiendo una calma y un orden aparente en el país.

Es importante señalar esta etapa porque durante su gobierno, consiguió una estabilidad política en el país, hubo avances en la hacienda, la economía y la educación; apoyó el latifundio y la inversión extranjera, logró equilibrar el presupuesto y que las reservas del país fueran aumentando, comenzó la explotación del petróleo; se convirtió en exportador de azúcar, algodón, henequén, tabaco, petróleo y metales; se realizaron obras públicas y prosperó la cultura, la educación, la literatura y se da auge a las bellas artes. Cabe destacar que logró las reelecciones por no existir gente capacitada para gobernar, los intelectuales fueron abandonando el país y los criollos sucumbieron durante las guerras, al no existir preparación educativa por el momento, México se lo permitió.

A partir de esta etapa se contempla la época llamada, del México Contemporáneo, donde se resaltarán algunos hechos importantes que nos permiten tener el contexto general del desarrollo del gobierno en la historia del país, este proceso lo analizaremos en el punto A.2.2 Historia de la Administración Pública y su Legislación y en el capítulo A.2.3 Origen de la Administración Pública por corresponder a su análisis histórico dentro del gobierno constitucional.

## **A.2 ¿Qué es la Administración Pública?**

En este punto se describe lo que es la Administración Pública en México, su origen y su desarrollo a partir de la independencia, se considera importante por ser el estado el responsable de conducir la economía del país, de la inversión y el aprovechamiento de sus recursos.

### **A.2.1 Definición.**

Administración: Equipo de gobierno de un país; medidas y proyectos que caracterizan la política de un equipo gobernante y Administración Pública: actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los intereses públicos.<sup>1</sup>

Administración.- Del latín *administrare*, gobernar, ejercer el mando o la autoridad sobre un territorio y sobre las personas que habitan. Ordenar y organizar la hacienda o bienes. *Administratio*, *ad=a* y *ministrare=servir*), gobernar, regir. Es la acción de administrar En un gobierno, administrar bienes ajenos, administrar la República.<sup>2</sup>

Administración en el gobierno: conjunto de los empleados de un ramo particular de un servicio público y Administración Pública es el conjunto de los poderes encargados de la ejecución de los poderes encargados de la ejecución de las leyes

El Estado, que es la representación política de la sociedad, tiene la responsabilidad de conducir armónicamente a nuestra comunidad nacional e impulsar su desarrollo económico, político y social. El principal instrumento del Estado para cumplir con su misión es el gobierno, y éste se manifiesta principalmente a través de la Administración Pública.

“La administración pública, como es sabido, está integrada por un conjunto de normas, estructuras y procedimientos a través de los cuales, se generan los bienes y servicios que la sociedad demanda del gobierno. En nuestro régimen republicano y federal, el gobierno se integra por instancias independientes, pero vinculadas entre sí, que se conocen como poderes y niveles”.<sup>3</sup>

“Estado para unos, es la expresión jurídico-política de un grupo o clase social dominante y para otros es el instrumento de integración social y de resolución de los problemas colectivos”. Si se considera el Estado Nacional como un aparato público de gestión política que apareció con el Renacimiento, no es más que una de las formas que puede revestir la Organización Política, ya que enmarca una organización de los poderes políticos de un momento y una forma determinados.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Pág. 43 tomo 1 del Diccionario Enciclopédico Salvat. Salvat Editores S. A. Barcelona 1995.

<sup>2</sup> Pequeño Larousse Ilustrado, Ramón García Pelayo y Gross. Ediciones Larousse, México D. F.

<sup>3</sup> Pág. VII de La Organización de la Administración Pública en México. INAP. Noriega Editores.

<sup>4</sup> Diccionario Enciclopédico Salvat, Tomo 11, Pág. 1466

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estado moderno, es el creado a partir del momento en el que el pueblo adquiriera plena soberanía y regula sus instituciones por medio de leyes; que tiene una población, que ésta tenga una nacionalidad, que estén dentro de un territorio y que desarrollen su actuación por medio del gobierno.

“La soberanía nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se sustituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno”.<sup>1</sup>

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.<sup>2</sup>

El artículo anterior, “consagra el principio de la división de poderes, que constituye uno de los fundamentos y características de todo régimen democrático y liberal; este principio busca la defensa de las libertades humanas a través del correcto reparto de las funciones del Estado. De esta manera, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y respectivamente, tienen las siguientes atribuciones: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”.<sup>3</sup>

De los tres poderes, al Poder Ejecutivo prestaremos mayor atención por su relevancia en el presente trabajo y por ser el eje de la conducción política del país. El Poder Ejecutivo Federal lo encabeza el Presidente de la República, quien es a la vez el Jefe del Estado mexicano y Jefe de ese ámbito de gobierno. El titular del Ejecutivo Federal desempeña su responsabilidad a través de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y las oficinas de la Administración Pública Centralizada, así como a través de las entidades de la Administración Paraestatal conocidas como organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. No deja de ser importante en la conducción del país el poder legislativo por la aprobación de leyes y sus modificaciones, ya que de eso depende la economía del país.

Existen por otro lado los gobiernos de los Estados y los gobiernos municipales que tienen autonomía y libertad absoluta para actuar en el ámbito de su jurisdicción, siempre y cuando no contravenga alguna de las disposiciones emitidas por el gobierno federal.

---

<sup>1</sup> Art. 39 constitucional.

<sup>2</sup> Art. 49 constitucional.

<sup>3</sup> Pág. 81 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Javier Moreno Padilla Edit. Trillas..

De acuerdo con la descripción anterior de los conceptos de estado y administración pública, esta se define para la presente investigación como *el conjunto de Dependencias y Entidades de los tres poderes de la Unión que tienen como objetivo cuidar, preservar y aplicar los recursos que la nación otorga para mejorar la calidad de vida de los mexicanos, utilizando las herramientas legislativas que el Estado pone a su disposición.*

En este contexto, cuando hablemos de Administración Pública se refiere a todas las áreas del gobierno federal, estatal o municipal que tienen a su cargo la administración de recursos públicos; sin embargo, en la presente investigación para algunos conceptos será "Administración Pública Federal Centralizada" porque se refiere exclusivamente al poder Ejecutivo.

La Administración Pública, entendida como el gobierno en acción, es uno de los medios institucionales más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Comprende el conjunto de órganos para instrumentar la política del Estado mexicano que define lo que se debe hacer, a fin de concretar la visión de sociedad y el proyecto de país consignados en la Constitución Política ya que la Administración Pública deriva de las necesidades sociales que le dan vida y justifican su existencia; y, a medida que se modifican los fines del Estado, la misión y organización administrativa son transformadas para hacer viable su cometido.

Por otro lado, es condición indispensable para una administración pública transparente, accesible y cercana a la población que el gobierno cumpla con su misión institucional y es eso; además, lo que la sociedad espera y exige de un gobierno que debe estar a su servicio y del estado que los representa porque no hay que olvidar, que es un régimen democrático donde el mandatario es el gobernante y el mandante es el ciudadano.

### **A.2.2 Historia de la Administración Pública y su Legislación.**

ψ *Las Cortes de Cádiz.*- España y sus colonias se transformaron con la obra del Congreso reunido en Cádiz cuyo período de duración es de 1810 a 1813, se había autorizado a los países americanos para que tuvieran representantes ante el congreso por lo que asistieron diecisiete diputados de México (16 criollos), quienes exigieron igualdad jurídica de españoles e hispanoamericanos, extinción de castas, justicia pareja, apertura de caminos, industrialización, gobierno para los mexicanos, escuelas, restablecimiento de los jesuitas, libertad de imprenta y la declaración de que "la soberanía reside originalmente en el pueblo"; algunas de las exigencias de los criollos triunfan y se incorporan a la Constitución expedida por el congreso en marzo de 1812. La constitución política de la Monarquía Española dada en Cádiz, reemplazó la soberanía del rey por la de la nación, anulaba las funciones del virrey y transformaban a la Real Audiencia de un



cuerpo administrativo, en una institución gubernativa. <sup>1</sup>

Don Miguel Hidalgo y Costilla en ese tiempo, en Guadalajara emite decretos sobre el uso exclusivo de las tierras de la comunidad por sus dueños, la abolición de la esclavitud en beneficio de seis mil negros; la extinción de monopolios estatales de tabaco, la pólvora y los naipes; la supresión de los tributos que pagaban los indios. También trató de organizar un ejército, un gobierno y un periódico "El despertador Americano". <sup>2</sup>

ψ *Junta de Zitácuaro.*- López Rayón entra a la lucha con Hidalgo a raíz de la formulación de un plan para evitar abusos de los indígenas que mediante ataques y despojos aprovechaban el movimiento. Al morir Hidalgo, se queda al mando de las tropas y se dirige a Zitácuaro donde en unión con otros líderes insurgentes funda La Suprema Corte Nacional Americana el 19 de Agosto de 1811 y tenía por objeto establecer una coordinación entre los diversos caudillos y realizar la independencia.

ψ *Congreso de Chilpancingo.*- Morelos, el caudillo más destacado a la muerte de Hidalgo propuso la creación de un gobierno independiente y convoca el 13 de septiembre de 1813 el primer Congreso Independiente para sustituir a la Junta de Zitácuaro y por primera vez se habla de la total independencia de España. El Congreso ratifica a Morelos como el jefe del ejército y del ejecutivo; este se integraba por líderes de las regiones liberadas, letrados, eclesiásticos o abogados pero era Morelos quién influía más decididamente en sus resoluciones, declaró la independencia en noviembre de 1813 a través del discurso que incluía "Los Sentimientos de la Nación"

ψ *Constitución de Apatzingán.*- Fue la primera que apareció en nuestro México independiente. El Congreso bajo las notables declaraciones de Morelos redacta la Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814 y el 23 se promulga como el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" que:

- ⊕ Afirmaba como única, la religión católica
- ⊕ Decretó el derecho de voto a todos los mexicanos.
- ⊕ Redimía a los esclavos
- ⊕ Colocaba en igualdad a españoles, criollos, mestizos , indios y castas.
- ⊕ Declaraba libres a los esclavos de otros países al entrar al territorio mexicano
- ⊕ Educación obligatoria y gratuita.
- ⊕ Solo diezmos a la Iglesia
- ⊕ Igualdad ante la ley

---

<sup>1</sup> *Las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos. Agustín Herrera Pérez. Edit. Carsa, Pág. 33. López Reyes y Lozano Fuentes Pág. 184; Historia mínima de México Pág. 90.*

<sup>2</sup> *Pág. 89 y 90 de la Historia Mínima de México Colegio de México.*

- ⊕ Leyes de moderación de la riqueza y desaparición de monopolios.
- ⊕ Establecía la dirección en tres poderes: Legislativo (Supremo Congreso Mexicano), Ejecutivo (en manos de 3 hombres), Judicial (Supremo Tribunal de Justicia con cinco miembros).

A pesar de haberse elaborado con grandes dificultades y en un clima de inseguridad, las propuestas honran al grupo de redactores y firmantes sobre todo por su visión democrática y de libertad. Establecía el gobierno como republicano, democrático y representativo. Su principal misión era organizar al país y mejorar la vida de los mexicanos como se señala en su artículo 24 "en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad..."

"La constitución de 1814, es el primer documento mexicano de esta naturaleza que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos el juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva, principalmente a los diputados pudiendo ser acusados de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de caudales públicos según se menciona en su Art. 59".<sup>1</sup>

ψ *Acuerdos de la Profesa.*- En 1820, en América un grupo de oficiales del ejército español se levantó en armas para restaurar la constitución liberal de 1812, el rey se vio obligado a aceptar, fijando una serie de medidas en contra del clero las cuales llegan a la Nueva España en enero de 1821. Como afectaban al alto clero, al ejército y a los terratenientes, la aristocracia española y criolla organizan reuniones en el templo de la Profesa para impedir la aplicación de la Constitución, su proyecto era proclamar la independencia y conseguirla sin reformas sociales. Resolvieron llamar al poder a un príncipe español, a Don Agustín de Iturbide; quién aceptó el plan.<sup>2</sup>

ψ *Plan de Iguala o plan de independencia de la América septentrional.*- Enviado por el virrey al sur a combatir a los insurgentes; Iturbide decide atraerse a Vicente Guerrero y proclamar el Plan de Iguala. El general de las tropas españolas deseaba llegar a un acuerdo y no derramar más sangre, pretendía crear una nación que no estuviera sometida a la metrópoli, con un sistema monárquico que gobernara en forma liberal e independiente bajo una constitución y estableciendo como religión la católica romana.

El plan de Iguala fue obra de Iturbide, modificó en parte los acuerdos de la Profesa. Queda como una conciliación entre los grupos del país y bajo el criterio de las tres garantías (religión única, unión de todos los grupos sociales e independencia de México) y sus colores de unión (rojo), independencia (verde) y religión (blanco).

En Acatempan cierran el acuerdo el 10 de febrero de 1821, con el propósito de consumir la

---

<sup>1</sup> Las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos. Agustín Herrera Pérez. Edit. Carsa, Pág. 87 y 88.

<sup>2</sup> Lozano, Pág. 208.

independencia en poco tiempo, sin seguir derramando sangre y organizar políticamente el país. El plan ofrecía a los novohispanos el método para instaurar un gobierno autónomo.<sup>1</sup>

ψ *Tratado de Córdoba.*- España había enviado a Don Juan O'Donoju al virreinato de la Nueva España y al llegar a Córdoba (13 de septiembre de 1821), Iturbide lo pone al tanto del acuerdo firmado con Guerrero y accede a las disposiciones, por lo que firman los tratados con ese nombre y la nación es designada "Imperio Mexicano". Modificaba el Plan de Iguala en su fracción IV que si ningún príncipe español borbónico deseaba ocupar el trono, la nación sería soberana para designar a quién mejor le pareciera. La Junta de Notables quedaría encargada del gobierno. El 27 de septiembre de 1821 entra triunfante el ejército de las Tres Garantías.

ψ *Imperio Mexicano.*- El 28 de septiembre de 1821 inicia el primer gobierno una vez proclamada la independencia, el de Iturbide. Se integra una Junta Provisional Gubernativa encargada de redactar el Acta de Independencia del Imperio Mexicano. Designa a 38 personas que constituyen la junta provisional de gobierno o pequeño parlamento (poder legislativo); cinco miembros formaron el poder ejecutivo y nombra una Regencia con Agustín de Iturbide como presidente. Hubo cuatro ministerios coloniales: Hacienda, Guerra, Justicia y Relaciones Exteriores.<sup>2</sup>

ψ *La administración pública en el país.*- Uno de los primeros intentos por constituir la administración pública en el país se da con la publicación del Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal el 8 de noviembre de 1821 mediante el cual se crearon cuatro Secretarías de Estado: Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, Hacienda, así como Relaciones Interiores y Exteriores, delegando a esta última facultades para la atención de todas las ramas económicas.<sup>3</sup>

ψ *Primer congreso.*- El primer congreso estuvo formado por abogados, sacerdotes, industriales y mineros y la clase castrense; comenzó sus funciones el 24 de febrero de 1822, no redactó la constitución y El Congreso resolvió que conservaría el poder legislativo, daría el ejecutivo a la regencia y el judicial a los tribunales.

ψ *El primer imperio.*- Ante la necesidad de encauzar un régimen en el país y viendo desaparecer la opción de ser gobernados por un príncipe extranjero, coronaron a Iturbide como emperador el 18 de mayo de 1822; el Congreso aportó 67 votos a favor y 15 en contra. Teniendo como modelo a Napoleón, organizó una corte con capellanes, gentiles, hombres de cámara, mayordomos y pajes; creó la Orden de Guadalupe. Fue coronado el 21 de julio de 1822, ratificando el nombramiento de los puestos del ministerio anterior. Instala una Junta Nacional Instituyente que fue encargada de redactar la nueva constitución y a su vez recurrió a aumentar los impuestos y

---

<sup>1</sup> Lozano, Pág. 208; Pág. 98, 99 y 100 Gómez Ortiz-Sales.

<sup>2</sup> Lozano, Pág. 208 y 122 Gómez Ortiz-Sales.

<sup>3</sup> Las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos. Agustín Herrera Pérez. Edit. Carsa, Pág. 87 y 88.

crear el papel moneda.<sup>1</sup>

ψ *Plan de Casa Mata.*- El emperador no se sentía identificado con la cámara, con la oposición intelectual en su contra y por una supuesta rebelión mandó encarcelar a ilustres republicanos (19), el Congreso reclamó su actitud y su rebeldía provocó la disolución de éste, convirtiéndose Iturbide en dictador. Las logias masónicas y el ejército se sublevan y el 1º de febrero de 1823 Santa Ana proclama el Plan de Casa Mata mediante el cual el Congreso desconoce a Iturbide así como el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba por lo que Iturbide renuncia a la Corona Imperial.

ψ *Constitución de 1824.*- El 4 de Octubre de 1824 el Congreso promulga la Constitución de 1824 y México queda como una República popular y federal, dicho documento es la base de las demás constituciones, se inicia la etapa de construcción del sistema que sustituye a las estructuras del gobierno virreinal por instituciones republicanas y surgen los principios que rigen la justicia mexicana, como el de igualdad ante la ley, derecho a la justicia, administración de justicia de manera pronta, completa e imparcial. La organización del gobierno comprendería al Presidente y al Vicepresidente de la federación (poder ejecutivo), senadores y diputados (poder legislativo) cámara de representantes, secretarías de despacho y poder judicial (Suprema Corte de Justicia). Cayó Iturbide como dictador, se estableció el sistema Federal con 19 estados, 4 territorios y un distrito federal, solamente se atendió el aspecto político, dejando sin efecto el social y económico, incluso se olvidaron las garantías individuales.<sup>2</sup>

ψ *Primera República.*- La elección debía ser realizada por los estados y confirmada por la cámara federativa, siendo electo presidente de México, Guadalupe Victoria (Manuel Félix Fernández); del 1º de abril de 1825 al 31 de marzo de 1829. Durante su gobierno: Se suprimió la esclavitud, proclamada por Hidalgo y Morelos, se organizaron los servicios públicos, se creó el ejército nacional y se aprueba una ley que impide el ingreso de españoles al país, en tanto continúen las hostilidades con España, expulsando a los españoles de territorio mexicano.

ψ *Plan de Jalapa.*- Anastasio Bustamante, vicepresidente en el gobierno de Vicente Guerrero, preparó el Plan de Jalapa para dar un golpe al gobierno con ayuda del ejército y sube al poder, apoyado por un Ministro de Relaciones Exteriores y un Ministro de Guerra. Se creó el Banco de Avío, se establecieron escuelas de artes y oficios y se fundaron fábricas textiles.

ψ *República Centralista.*- En 1833 es electo Santa Ana como presidente y Gómez Farías como Vicepresidente, derogó las leyes liberales, estableciendo la República Centralista. De acuerdo con el Congreso Constituyente, a partir de noviembre de 1835 deshaciendo la República Federal, el estado pasó a ser centralizado. Desaparecen las divisiones de los Estados, los cuerpos legislativos se transforman y se crea el Sistema de Departamentos. Se abandonó el sistema electoral para las

---

<sup>1</sup> Pág. 212 y 213 López y Lozano ya citado.

<sup>2</sup> Pág.217 López y Lozano ya citado.

gubernaturas y el poder ejecutivo designa a los funcionarios. En 1836, fueron promulgadas 7 Leyes Constitucionales que se publicaron como la nueva legislación y se denominó "Sistema Gubernamental y Administrativo de las Naciones".<sup>1</sup>

Asimismo se formó un nuevo organismo estatal de cinco<sup>2</sup> funcionarios que constituyó el supremo poder conservador, debía servir como moderador, árbitro y coordinador con los poderes; ejecutivo, legislativo y judicial; España reconoce la independencia del país.

En 1841 con el Plan de Tacubaya se desconocen los poderes legislativo y ejecutivo, nombrando un presidente provisional. En 1842 se crea la Dirección General de Industria y en 1843 se instala una Junta de Notables para elaborar una Constitución Centralista llamada "Bases Orgánicas" y se origina la segunda República centralista.

En 1848, José Joaquín Herrera sube al poder e inicia retomando la Constitución de 1824. Reorganizó el gobierno, estableció luz eléctrica, telégrafo, ferrocarriles y se vio prosperidad económica. Ocampo fue Ministro de Hacienda.

El 22 de abril de 1853 mediante decreto se establecen las Bases para la Administración de la República, se crea la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, misma que se le dio la autoridad para despachar, entre otros, los siguientes asuntos: fomentar los ramos industriales y mercantiles, las exposiciones públicas de productos de la industria minera y la formación de la estadística general de la industrias y Santa Ana es nombrado dictador perpetuo y alteza serenísima.

En 1856 se da la apertura del Congreso Constituyente y se publica el "Estatuto Orgánico" que deberá regir al país en tanto se elabora una nueva constitución.

ψ *Constitución de 1857.*- Llamada "Constitución Política de la República" Durante el período que va de la instauración de la federación republicana hasta la expedición de esta Constitución, se lleva a cabo la eliminación de tribunales especiales y fueros que otorgaban privilegios a una clase social. El 5 de febrero de 1857 fue aprobada; no permitía la libertad de cultos, inicia con una declaración de los derechos del hombre, el gobierno fue republicano, federal y democrático; con tres poderes (E, L y J); se incorporan las antiguas Leyes de Reforma y se añadieron los conceptos de educación.<sup>3</sup> En 1859 imperan dos poderes, Zuloaga del partido conservador quién deroga esta constitución y Benito Juárez como liberal; se inicia la Guerra de Reforma o de 3 Años que termina en 1860 con el triunfo de los liberales.

---

<sup>1</sup> Págs. 224 y 225 de López y Lozano ya citado

<sup>2</sup> Pág. 225 de López y Lozano ya citado

<sup>3</sup> Págs. 246 y 247 de López y Lozano ya citado

ψ *Leyes de Reforma.*- Juárez las promulga en 1859 y principalmente se referían a la venta y ocupación de los bienes de la iglesia, a la Ley de las Festividades Religiosas, al matrimonio con contrato civil, la Ley del Registro Civil y a la Ley de Secularización de Cementerios. Constaba el texto completo de 25 artículos. Lo más importante de estas leyes es que se dio sufragio e igualdad para todos y el estado se liberó de la tutela eclesiástica.<sup>1</sup>

ψ *Constitución de 1917.*- Durante 1916 y 1917 el Congreso Constituyente, adapta la constitución a las necesidades actuales, propiciado por Carranza fue promulgada el 5 de febrero de 1917, se refería a los problemas educacionales-religiosos, a los problemas agrarios y obreros, además de lo referente a la reforma política; hablaba de democracia y colectividad.

Con su publicación por la Presidencia de la República, el día 31 de marzo de 1917, se da origen a la Secretaría de Industria y Comercio para amplia el Sistema de órganos jurisdiccionales en áreas como las materias laboral, agraria y administrativa, con atribuciones para el despacho de los asuntos relacionados con el comercio, industria en general, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, enseñanza comercial, minería, petróleo, propiedad mercantil e industrial, estadística minera, entre otros.

En la actualidad es la Carta Magna de la República Mexicana. Está vigente el texto promulgado el 5 de febrero de 1917. Se publicó la última reforma aplicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Septiembre de 2006.

### **A.2.3.- Origen de la Administración Pública.**

Para continuar en el proceso histórico de la administración pública y por considerar importante las disposiciones que el gobierno ha emitido desde la independencia del país para crear sistemas de control e implementar medidas que restrinjan el mal uso de los recursos, se hará una breve descripción de las herramientas legales emitidas al respecto y quienes han sido designados para aplicarlas:

“Al comienzo del México independiente la administración conformaba dependencias del gobierno monárquico interino de 1821 y atendía los negocios en materia de gobierno interior y relaciones exteriores, defensa de la soberanía nacional, justicia y negocios eclesiásticos y hacienda. El gobierno tenía encomendados los servicios de correos, caminos, además de los ramos económicos.

Al inaugurarse la república federal se conserva la misma organización anterior, hasta 1843 se da la primera diferenciación estructural de la Administración Pública, al crearse el Ministerio de

---

<sup>1</sup> Pág. 252 de López y Lozano ya citado

Instrucción Pública e Industria; una década después se establece un Ministerio encargado del fomento, la colonización, la industria y el comercio y se dispone un Procurador General de la Nación.

Restaurado el federalismo, durante los gobiernos de la Reforma se mantiene el esquema institucional anterior y hasta 1891 se expide la primera Ley de Secretarías, la cual además de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Hacienda, Crédito Público y Comercio; Guerra y Marina; crea una dependencia responsable de las Comunicaciones y Obras Públicas.

Con el primer Gobierno emanado de la Revolución Mexicana, la materia laboral se instituye como parte de la Administración Pública en la forma del Departamento del Trabajo, en diciembre de 1911. En 1914 el ramo agrícola se atiende en la figura de la Secretaría de Agricultura y Colonización.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se crea una nueva Ley de Secretarías de Estado, que introduce además de Secretarías de Estado, la figura de los Departamentos. Las secretarías fueron: la de Estado, Hacienda y Crédito Público; de Guerra y Marina; Comunicaciones; Fomento; e Industria y Comercio. Los Departamentos serían el Judicial; el Universitario y de Bellas Artes; y el de Salubridad Pública.

En ese mismo año se emiten cambios que introducen las siguientes modificaciones: la Secretaría de Estado da lugar a las de Gobernación y Relaciones Exteriores; se crean las Secretarías de Agricultura y Fomento, la de Comunicaciones y Obras Públicas y la de Industria, Comercio y Trabajo. Desaparece el Departamento Judicial y se agregan el de Aprovisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; y el de Contraloría.

Una nueva administración en 1958, vino acompañada de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que distribuyó los asuntos del Ejecutivo Federal en las siguientes secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones y Transportes; Recursos Hidráulicos; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; y de la Presidencia. Además de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización; el de Turismo; y el del Distrito Federal.

La Administración Pública Federal ha sido objeto de sucesivas transformaciones en su misión, estructura y dimensiones, para desempeñar las funciones encomendadas históricamente al Estado hasta su reciente reforma. Actualmente la administración pública se moderniza en función del papel que le corresponde al Estado mexicano como rector del desarrollo, y para lo cual planea, conduce,

coordina y orienta la actividad económica nacional, y lleva a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general, según lo establece la Constitución Política”.<sup>1</sup>

### **A.3 Organización de la Administración Pública**

#### **A.3.1 Antecedentes**

En este capítulo se hace una descripción de la historia de la Administración Pública en México, cómo está organizada y cuáles son las funciones que corresponde desempeñar a cada área que compone el Estado.

La Ley Suprema del país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el poder Ejecutivo para el desarrollo de sus funciones, establece, además, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 (modificada por decretos publicados los días 28 de diciembre de 1994, 19 de diciembre de 1995, 15 de mayo y 24 de diciembre de 1996, 4 de diciembre de 1997, 4 de enero y 18 de mayo de 1999, 30 de noviembre de 2000, 13 de marzo de 2002; 25 de febrero, 10 de abril, 21 de mayo de 2003, 10 de junio y 8 de diciembre de 2005; 24 de abril, 4 de mayo, 2 de junio de 2006).

La Constitución Política, regula el tipo de Estado que se pretende adoptar y la forma de gobierno que se elija. En las repúblicas democráticas el gobierno se distribuye en tres poderes, donde ninguno es más fuerte ni sobresale y se conocen como Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Como ya lo mencionamos, desde la época independiente la forma de gobierno, ha sufrido modificaciones; sin embargo, la constitución de 1917 es la vigente en la actualidad y la organización política mexicana, se presenta en un cuadro-resumen que muestra los capítulos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos rige. *Anexo 1*

#### **A.3.2 Estructura Orgánica de la Administración Pública**

Desde que cayó la monarquía española, cada gobierno que tenía el poder, se organizaba como mejor les parecía sin respetar mucho la democracia, aún reconociendo la necesidad de contar con información sobre la organización del estado, no se definió documentalmente el objeto de sus instituciones, su organización, las atribuciones de las autoridades y la distribución de labores entre oficinas y secciones.

Desde la época independiente y hasta antes de la Revolución de 1910, solo se dieron ordenamientos, circulares e instrucciones para normar la administración pública. Hasta 1917 con la

---

<sup>1</sup> *Manual de Organización de la Administración Pública Federal. Elaborado por el INAP y publicado por Noriega Editors.*



Ley de Secretarías se dio inicio a la organización del Estado y de los Servidores Públicos, se elaboró un Directorio Político Administrativo que contenía la organización de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; reformas sucesivas incorporaron a la Ley, las Secretarías de: Educación Pública (1921); Economía Nacional, Defensa Nacional y Asistencia Pública (1937); Marina y Trabajo (1940); Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1946).

También surgieron los departamentos de Estadística Nacional (1923); del Distrito Federal (1928), del Trabajo (1932); Agrario y el de Salubridad Pública (1934); Forestal y de Caza y Pesca, de Asuntos Indígenas, de Educación Física (1935); de Publicidad y Propaganda (1936); de Asistencia Social Infantil (1937); y, de Marina Nacional (1939). Entre 1947 y 1956, la Dirección de Organización Administrativa de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa publica algunos manuales denominados Directorios del Gobierno Federal para definir más claramente las funciones y obligaciones en el sector público.

En 1969 la Comisión de Administración Pública (CAP) decide elaborar el Manual de Organización del Gobierno Federal, con estructura y contenido muy similares a los Directorios. El Manual vuelve a publicarse en 1973 por la Dirección General de Estudios Administrativos de la citada dependencia, con tomos separados para las entidades paraestatales en 1974 y 1977, y por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República en 1982.

Desde 1976 están definidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las obligaciones y funciones en el sector público. En 1999 el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), publicó un Manual de Organización de la Administración Pública en México que contiene información más detallada que sería una guía para el usuario de los servicios de la administración y un valioso instrumento de trabajo para los funcionarios de estado.

En México, como república democrática, el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres poderes. El poder Ejecutivo (el que publica y vigila que se cumplan las leyes), el poder Legislativo (el que hace las leyes) y el Poder Judicial (el que se encarga de aplicar las leyes cuando existen conflictos). No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo en el caso de facultades extraordinarias.<sup>1</sup>

Para su gobierno, la República Mexicana establece de acuerdo con su división geográfica Estados y Municipios cuya legislación aplicable en cada caso es la Ley Orgánica de cada uno, son autónomos en lo que no se contraponga con el gobierno federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor desde el 29 de diciembre de 1976,

---

<sup>1</sup> Art. 49 constitucional.

reforma la estructura administrativa del Ejecutivo Federal, con la creación de la Presidencia de la República y de las secretarías de Programación y Presupuesto y la de Pesca. También se introducen reorganizaciones que dan lugar a las secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Permanecieron de la organización anterior las secretarías de: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; y, del Trabajo y Previsión Social, así como el Departamento del Distrito Federal.

En 1982 se reforma la Ley Orgánica para crear la Secretarías de la Contraloría General de la Federación, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y la de Desarrollo Urbano y Ecología. De igual forma, se establece la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El 25 de mayo de 1992, la Secretaría de Desarrollo Social sustituye a la de Desarrollo Urbano y Ecología, mediante Decreto, en 1994 una nueva reorganización da lugar a las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y la de Energía. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se transforma en la de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En 1996 se introduce un cambio a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al incorporar a la Consejería del Ejecutivo Federal y modificarse la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal, para transformarlo en Gobierno del Distrito Federal.

El 30 de noviembre del 2000, desaparece la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y se crea la de Economía y en noviembre del 2003, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se convierte en la Secretaría de la Función Pública, en la actualidad las modificaciones de estructura así como legislativas deben ser aprobadas previamente.

La Ley Orgánica del Gobierno Federal describe las bases de su organización en: centralizada y paraestatal y cuando hablamos de organización centralizada y paraestatal del Ejecutivo, nos referimos solo a las Dependencias y Entidades Federales no a los Estados de la Federación.

“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y 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 instituciones nacionales de seguros y de fianzas y de los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 1º

El organigrama general de la Administración Pública Federal que incluye los tres poderes se describe en el anexo 2 de este capítulo.

### **A.3.3.- Funciones en la Administración Pública Centralizada**

La Administración Pública Centralizada para el despacho de los asuntos del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, corresponderá a las siguientes dependencias.<sup>1</sup>

- I.- Secretarías de Estado
- II.- Departamentos Administrativos
- III.- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, tendrán igual rango y ejercerán sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, cada uno formulará los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de su competencia. En los juicios de amparo, el Presidente podrá ser representado por el titular de la Dependencia a que corresponda el asunto.

Los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, podrán delegar los asuntos de su competencia, a excepción de aquellos que por disposición de ley o de reglamento interior deban ser ejercidas por dichos titulares. Además deberán dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos y deberán informar cuando cualquiera de las cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un caso que le concierna. Cuando exista duda de la competencia de un asunto, será responsabilidad de la Secretaría de Gobernación la atención del mismo.

Secretarías de Estado: A continuación se dará una breve descripción de las actividades que cada Dependencia tiene bajo su responsabilidad y los despachos que le conciernen a cada una.

- \* Secretarías de Estado
  - 1 Secretaría de Gobernación
  - 2 Secretaría de Relaciones Exteriores
  - 3 Secretaría de la Defensa Nacional
  - 4 Secretaría de Marina
  - 5 Secretaría de Seguridad Pública
  - 6 Secretaría de Hacienda y Crédito Público
  - 7 Secretaría de Desarrollo Social

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 2º.

- 8 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- 9 Secretaría de Energía
- 10 Secretaría de Economía
- 11 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- 12 Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 13 Secretaría de la Función Pública
- 14 Secretaría de Educación Pública
- 15 Secretaría de Salud
- 16 Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- 17 Secretaría de la Reforma Agraria
- 18 Secretaría de Turismo

*1.- Secretaría de Gobernación.-* Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo, publicar Leyes y Decretos del Congreso de la Unión, administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación, conducir la política de población, manejar el servicio nacional de identificación, intervenir en los trámites relacionados con los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, remociones, renunciaciones, jubilaciones y licencias de los Secretarios de Estado, Jefes de los Departamento Administrativo del Ejecutivo y del Procurador General de la República. Vigilar los preceptos constitucionales de las garantías individuales; vigilar las disposiciones constitucionales y legales en materia del culto público, iglesias y asociaciones religiosas; vigilar las publicaciones y transmisiones de radio y televisión; de películas cinematográficas para que se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, la paz y moral pública, a la dignidad personal; regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas. Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la mujer. Fijar el calendario oficial, conducir la política de comunicación social, medios masivos de información y la operación de la agencia noticiosa del Ejecutivo Federal. Establecer un sistema de información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales.<sup>1</sup>

*2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.-* Promover las acciones en el exterior del país de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conducir la política exterior. Dirigir el Servicio Exterior Mexicano, velar en el extranjero por el buen nombre del país y cobrar derechos consulares. Conservar las propiedades de la Nación en el extranjero. Promover la actividad comercial y turística del país. Intervenir en comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales y participar en los organismos e instituciones en los que México forme parte. Intervenir en lo que se refiere a límites territoriales del país y aguas internacionales, conceder a los

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 27°

extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes, naturalización y nacionalidad. Guardar y usar el gran Sello de la Nación. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero.<sup>1</sup>

*3.- Secretaría de la Defensa Nacional.-* Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea, el servicio militar nacional, las reservas del Ejército y la Fuerza Aérea, manejar los contingentes armados. Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, asesorar la defensa civil, construir toda clase de recintos militares, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales. Administrar la justicia militar. Intervenir en la importación, exportación, expedición de licencias para la portación de armas de fuego, vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos y agresivos químicos. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional.<sup>2</sup>

*4.- Secretaría de Marina.-* Organizar, administrar, preparar, manejar el activo y las reservas de la Armada. Ejercer la soberanía y la vigilancia en aguas y costas territoriales, vías navegables e islas nacionales. Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval, los almacenes de la armada. Dirigir la educación pública naval. Administrar el servicio de policía marítima, inspeccionar los servicios de la Armada; construir, reconstruir y conservar las obras portuarias. Permisos para las exploraciones y expediciones en aguas territoriales. Construir, mantener y operar, astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales. Archivo de cartas marítimas y estadísticas. Asesorar militarmente los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua. Ejecutar los trabajos de investigación oceanográfica.<sup>3</sup>

*5.- Secretaría de Seguridad Pública.-* Desarrollar las políticas de seguridad pública y la política criminal en el ámbito federal, normas, acciones e instrumentos para prevenir la comisión del delito. Representar al ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, garantizar el desempeño honesto de su personal. Salvaguardar la integridad y patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, preservar la libertad, el orden y la paz públicos. Establecer un sistema destinado a la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República cuando lo requieran. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 28°

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 29°

<sup>3</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 30°

<sup>4</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 31°

6.- *Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*- Coordinar la planeación nacional del desarrollo. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal. Estudiar y formular los proyectos de leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y de las Entidades Paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal. Lo relativo a proyectos de leyes y disposiciones fiscales de las leyes de ingresos. Manejar la deuda pública. Autorizar las operaciones en las que se use el crédito público. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país. Ejercer atribuciones que señalen leyes en materia de fianzas, seguros, valores y de organizaciones auxiliares de crédito. Cobrar los impuestos, contribuciones, derechos, productos y aprovechamientos federales. Organizar los servicios aduanales. Proyectar y calcular los Egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal. Formular el programa de gasto público. Autorizar los programas de inversión pública. Formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal. Fijar los lineamientos para el Informe Presidencial. Opinar previamente a su expedición sobre normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos o desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. <sup>1</sup>

7.- *Secretaría de Desarrollo Social.*- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para combate efectivo de la pobreza y de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. Elaborar los programas regionales y especiales que señale el Ejecutivo Federal. Coordinar, concertar y ejecutar programas para los sectores más desprotegidos, de los grupos indígenas y pobladores de las zonas áridas de las zonas rurales. Estudiar la socioeconomía de los pueblos indígenas y dictar medidas que preserven la cultura, lenguas, usos y costumbres originales. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda. Elaborar y apoyar programas para satisfacer las necesidades del suelo urbano y de reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población. Promover la vivienda y el desarrollo urbano. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos. <sup>2</sup>

8.- *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.*- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, bienes y servicios ambientales. Conducir la política en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera. Establecer normas oficiales mexicanas sobre la preservación y

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 31°

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 32°

restauración del medio ambiente, ecosistemas naturales, programa sustentable de los recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales y en materia minera sobre materiales peligrosos y residuos sólidos. Proponer el establecimiento de áreas protegidas, supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas. Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítima terrestre y terrenos ganados al mar. Promover el ordenamiento ecológico. Dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental en proyectos de desarrollo. Evaluar la calidad del ambiente y promover el sistema de información, inventarios de fauna silvestre. Conducir las políticas sobre cambio climático y protección de la capa de ozono. Realizar el censo de predios forestales; levantar la cartografía y estadística forestal, llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país. Imponer las vedas forestales. Dirigir los estudios y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos; así como el sistema meteorológico nacional. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos, lagunas, cuencas alimentadoras y obras de corrección torrencial para la defensa contra inundaciones. Intervenir en la dotación de aguas a los centros de población e industria. <sup>1</sup>

*9.- Secretaría de Energía.-* Conducir la política energética del país, ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos. Conducir la actividad de las Entidades Paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de la energía eléctrica. Promover estudios e investigaciones sobre aprovechamiento de esos recursos. Llevar el catastro petrolero. <sup>2</sup>

*10.- Secretaría de Economía.-* Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio interior y exterior, abasto y precios del país. Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, mineros y pesqueros. Estudiar, proyectar, y determinar la política arancelaria del país. Estudiar y determinar los estímulos fiscales para el fomento industrial el comercio interior y exterior. Regular las medidas de protección al consumidor. Fomentar y regular la organización de toda clase de sociedades cooperativas. Apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos. Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil. <sup>3</sup>

*11.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.-* Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural. Promover el empleo en el medio rural. Promover e impulsar proyectos de inversión para canalizar recursos públicos en el medio rural. Fomentar programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal. Difundir la información estadística del medio rural. Apoyar los centros de educación agrícola y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, avicultura, apicultura y silvicultura. Organizar congresos, ferias,

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 32 Bis°

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 33°

<sup>3</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 34°

exposiciones, concursos agrícolas y pecuarios. Fomentar la actividad pesquera y la integración de asociaciones rurales. <sup>1</sup>

*12.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.-* Formular y conducir políticas y programas para el desarrollo del transporte. Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos. Otorgar concesiones y permisos para operar servicios aéreos en el territorio nacional. Administrar los aeropuertos nacionales. Fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes. Cuidar los aspectos ecológicos y los relativos a la planeación del desarrollo urbano, en los derechos de vía en las vías federales. <sup>2</sup>

*13.- Secretaría de la Función Pública.-* Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización. Establecer las bases generales para la realización de auditorías, así como realizarlas en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores, que los recursos humanos, patrimoniales sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación. Realizar auditorías y evaluaciones de sus programas. Inspeccionar y vigilar, que se cumplan las normas y disposiciones de los sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal. Vigilar los proyectos en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la SHyCP. Designar a los auditores externos de las entidades, normar y controlar su desempeño. Designar delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal y dictar acciones para corregir las irregularidades detectadas. Recibir las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares. Investigar las conductas de los servidores públicos y aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley. Administrar edificios públicos o bienes inmuebles de la Federación. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal. Formular y conducir la política de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 35°

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 36°



gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico.<sup>1</sup>

*14.- Secretaría de Educación Pública.-* Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas: La enseñanza preescolar, primaria, secundaria, normal, urbana, semiurbana y rural. La enseñanza técnica, industrial y comercial, de artes y oficios. La enseñanza agrícola, profesional y superior, deportiva, militar y la cultura física. Organizar la educación artística. Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal. Ejercer la supervisión en los planteles que imparten educación. Organizar, administrar y enriquecer las bibliotecas generales o especializadas. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica. Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico. Fomentar la cultura en el extranjero. Otorgar becas para estudiantes. Promover programas de capacitación y adiestramiento.<sup>2</sup>

*15.- Secretaría de Salud.-* Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; coordinar los servicios a la salud de la administración pública federal. Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social. Aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le proporciona la Lotería Nacional. Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal asigne para la atención de los servicios de asistencia pública. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud, de atención médica y servicios sanitarios. Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras. Realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, a excepción de los de uso veterinario. Organizar congresos sanitarios asistenciales.<sup>3</sup>

*16.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.-* Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías correspondientes. Formular y promulgar los contratos de ley, de trabajo. Promover el incremento de la productividad del trabajo, el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación para incrementar la productividad en el trabajo del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública. Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento. Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales. Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 37

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 38°

<sup>3</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 39

ajusten a las leyes. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo. Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores. Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social. Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la administración pública federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social. Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias. <sup>1</sup>

*17.- Secretaría de la Reforma Agraria.-* Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal y demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos. <sup>2</sup>

*18.- Secretaría de Turismo.-* Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional. Promover, las zonas de desarrollo turístico nacional. Participar con voz y voto en las comisiones Consultiva de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación. Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes. Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos, determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales para fomentar la actividad turística. Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos. Vigilar la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados en la prestación de los servicios turísticos. Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística. Emitir opinión ante la Secretaría de Economía, en aquellos casos en que la inversión extranjera concurra en proyectos de desarrollo turísticos o en el establecimiento de servicios turísticos. Estimular las medidas de protección al turismo. Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior. Promover la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística. Promover los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial para atracción turística. Fijar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas.

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 40

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 41

Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo. Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado. Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística.<sup>1</sup>

- \* Departamentos Administrativos.- Tendrán bajo su cargo, el despacho de los negocios del orden administrativo del Ejecutivo.
- \* Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste. Sus atribuciones serán: Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende. Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión, a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos. Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales. Coordinar los programas de normatividad jurídica que apruebe el Presidente de la República. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal. El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.<sup>2</sup>
- \* Administración Pública Paraestatal.- El Ejecutivo Federal se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal.

I.- Organismos descentralizados.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

II.- Empresas de participación estatal. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- 1.- Instituciones Nacionales de Crédito. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.
- 2.- Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito. Las sociedades de cualquier otra

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 42.

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 43 y 43 Bis

naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito.

3.- Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

III.- Fideicomisos.- De acuerdo con el Art. 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de esta ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

#### ***A.4 Sistema de Control en la Administración Pública Federal***

El estado describe en su legislación, cómo deben cuidarse los recursos y por supuesto cuáles son los mecanismos generales para administrarlos, lo que consecuentemente lleva a buscar los mecanismos de control para verificar el buen uso que se les de y su aprovechamiento, con el fin de evitar la corrupción y el dispendio.

##### **A.4.1 Introducción**

El régimen jurídico mexicano contempla un Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, que integra a los distintos sujetos que participan en la función del control y los instrumentos y mecanismos a través de los cuales los gobiernos federal, estatal y municipal verifican y evalúan que los recursos públicos federales se manejen en forma eficaz, eficiente, productiva y honesta.

Sin embargo, la atribución del control y evaluación de los fondos públicos de origen federal, corresponde a la Secretaría de la Función Pública que adquieren mayor importancia en la búsqueda de la eficiencia de aquellos programas de gobierno que tienen relación con el desarrollo regional y el bienestar social, como es el caso de los Fondos que se asignan a importantes proyectos en estados y municipios.

Por otro lado, como ya se ha comentado, la Constitución Política Mexicana como máximo ordenamiento estipula las reglas generales de actuación para cada Dependencia y Entidad. Las leyes, normas, sistemas, reglamentos internos y externos son las disposiciones que sirven de guía en la Administración Pública Federal para controlar las actividades de los servidores públicos y son los Órganos de Fiscalización los que se encargan de verificar su cumplimiento.

La Secretaría de la Función Pública tiene como Sistema de Control: la normatividad emitida, los lineamientos referentes al funcionamiento de los órganos internos de control y la actuación de delegados y comisarios públicos. Misma que se enuncia en el siguiente punto.

#### **A.4.2 Normatividad aplicada por los Órganos Internos de Control**

Los Órganos Internos de Control son los departamentos de Contraloría, Auditoría o de Control Interno que dentro de una organización que en este caso del Estado mexicano, son los encargados de vigilar, supervisar, orientar y controlar las funciones y los informes que se deriven. Estos órganos verifican el cumplimiento de Leyes y Reglamentos aplicables en el marco jurídico de la Administración Pública Federal que veremos más adelante.

*Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los Órganos Internos de Control como parte del Sistema de Fiscalización y Control de las funciones en las áreas de la Administración Pública Federal.*

- \* Normas Generales de Auditoría Pública.
- \* Lineamientos Generales para el Desarrollo de las Revisiones (Auditorías) y la Preparación de los Informes BIRF del ejercicio.
- \* Lineamientos Generales para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de Control y Auditoría.
- \* Lineamientos Generales para la Elaboración y Presentación de los Informes y Reportes del Sistema de Información Periódica.
- \* Lineamientos para la Participación de las Contralorías Internas en el Control y Seguimiento del Gasto Público Federal.
- \* Lineamientos que los órganos de control interno deberán observar para la resolución de asuntos en las entidades paraestatales en proceso de desincorporación.

- \* Lineamientos del Sistema Integral de Información.
- \* Lineamientos para la Participación de la Contralorías Internas en el Control y Seguimiento del Gasto Público Federal.
- \* Marco de Actuación de los Órganos Internos de Control de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades.
- \* Marco de Relación entre los Órganos Internos de Control de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades.
- \* Marco de Actuación de los Órganos Internos de Control de las Entidades del Sector Paraestatal.
- \* Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Producción.
- \* Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Seguimiento.
- \* Participación de las Contralorías Internas en el Control y Seguimiento del Gasto Público Federal para los años correspondientes a los Presupuestos de Egresos.
- \* Manual del Delegado y del Comisario Público.
- \* Manual de Procedimientos de Inconformidad por actos que contravengan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
- \* Entendimiento Técnico sobre Arreglos de Auditoría de las Operaciones Financiadas por el Banco Mundial.
- \* Auditoría a los Créditos del Banco Mundial.
- \* Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público.
- \* Guía General de Auditoría Pública para los Órganos Internos de Control y de Control Interno.
- \* Guía de Evaluación del Desempeño del personal adscrito al Órgano Interno de Control.
- \* Guía de Auditoría sobre Adquisiciones.
- \* Guía de Auditoría a Obras Públicas.
- \* Guía de Auditoría a Fondos Valores.
- \* Guía de Auditoría a Servicios Personales.
- \* Guía de Auditoría a la aplicación de estímulos a la productividad, eficiencia y calidad en favor de los servidores públicos de las dependencias y entidades coordinadas.
- \* Guía de Auditoría de Arrendamiento, Enajenación y Adquisición de Bienes Inmuebles.
- \* Guía de Auditoría de Enajenación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles y Enajenación de Vehículos Terrestres Excedentes.
- \* Guía para realizar Compulsas a Proveedores, Contratistas o Prestadores de Servicios.
- \* Guía de Auditoría del Desempeño.
- \* Guía para las Auditorías de Sistemas.
- \* Guía para la revisión de los documentos que soportan el Sistema de Contabilidad Gubernamental en las Entidades Paraestatales.
- \* Guía de Auditoría a Inventarios y Almacenes.
- \* Guía para la Auditoría de Servicios.

- \* Guía de Auditoría a la Contratación de Seguros sobre Bienes Patrimoniales.
- \* Guía que regula el funcionamiento de los Comités de Control y Auditoría de las Entidades Paraestatales y Órganos Desconcentrados.
- \* Guía de Auditoría para la Elaboración de Informes e Integración de Expedientes de los casos con presunta responsabilidad de Servidores Públicos.

Los documentos mencionados se publican y distribuyen por la Secretaría de la Función Pública a los Órganos de Control Interno (OIC) de las dependencias y entidades mediante boletines.

El México Moderno también exige de su gobierno que los recursos sean administrados con honestidad y que estén controlados adecuadamente por lo que se hace indispensable vigilar, supervisar, orientar y controlar las funciones de los servidores públicos mediante un proceso de organización adecuado al país.

#### **A.4.3 Concepto y Evolución del Control Gubernamental.**

Si se acepta que la Administración Pública constituye un sistema complejo y dinámico, se hará evidente que la función de control no se agota en una etapa aislada, ni al principio ni al final del proceso administrativo, sino que se presenta a lo largo de todo el sistema. En la administración pública se comporta, como un gran transformador o procesador que traduce ciertos ordenamientos o instrucciones de tipo jurídico-político en acciones específicas, retroalimentándose constantemente con la información y las demandas nuevas que le genera el medio ambiente social, económico, político y cultural que le da base y al cual debe servir.

El proceso de la Administración Pública se inicia con la existencia de: Un conjunto de facultades, estas facultades permiten emplear, a nombre de la colectividad y dentro de los límites de competencia que impongan los ordenamientos legales, cierta cantidad de recursos. Por ello se dice que los insumos provienen de distintos sistemas (el jurídico, el político, el económico y el social). Son por lo tanto el resultado de un conjunto de decisiones políticas y negociaciones que dentro de un marco jurídico, evalúan demandas y en función de ellas asignan medios o recursos al sistema administrativo.

Esta combinación de recursos humanos, materiales y financieros se orienta al cumplimiento de ciertos objetivos y metas en un tiempo dado, por medio de las funciones que el gobierno está autorizado jurídicamente a realizar para regular la vida social y económica de un país. Estas funciones atribuidas, consisten en normar, promover, servir a, y dirigir, en su caso, las relaciones que se producen en el medio ambiente económico, social y político.

Para el cumplimiento de estas funciones (de garantía, registro, orientación, autorización,

arbitraje, fomento, información, producción, comercialización, consumo, redistribución y planificación) se emplea un conjunto de sistemas administrativos. En tales sistemas podemos distinguir básicamente los subsistemas de regulación, que comprenden los de dirección y adaptación, los sustantivos y los de mantenimiento o apoyo, así como de las actitudes y aptitudes de los funcionarios (personal político) y empleados (personal administrativo) de la administración pública.

Con base en los insumos recibidos, se producen ciertos resultados que acceden al medio ambiente. Estos resultados se dan, tanto al nivel de cada institución, como en el de las agrupaciones sectoriales o por sistemas, de regulación y de apoyo común.

Cuando los productos inciden sobre el medio ambiente, sus resultados son evaluados, tanto en, términos de eficacia y eficiencia, como en, términos de legitimidad institucional. Se comparan, así, los resultados obtenidos con los objetivos programados; los recursos asignados con la racionalidad y eficiencia de su utilización; y los productos resultantes con las necesidades o demandas existentes. Esta evaluación da origen a nuevas decisiones políticas, económicas, administrativas, sociales y jurídicas (A), con lo que se reinicia todo el proceso.

En México, como hemos señalado, la función de control no se encuentra centralizada en ningún órgano o mecanismo administrativo específico, si bien todo control emana, originalmente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ella declara que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y, por lo tanto, todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio. En función de ello el pueblo elige al titular del Poder Ejecutivo y a sus representantes en el Congreso Federal, así como a los gobernadores y legisladores de los Estados y a los dirigentes municipales.

El pueblo, que por voluntad propia se ha constituido en República representativa, democrática y federal, ejerce su soberanía básicamente por medio de los órganos o Poderes de la Unión, integrando así un sistema de control basado en equilibrios y contrapesos, en el cual son identificables las fases legislativa, ejecutiva y judicial, propias de un Estado moderno de Derecho.

La Constitución otorga al órgano Ejecutivo, entre otras, la facultad de manejar y controlar, de distintas maneras, los negocios del orden administrativo de la Federación a fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes. Si bien, por una parte, a la administración pública se le encarga el ejercicio de ciertos tipos de control, por la otra, puede analizársela también como objeto de control.

De ahí que, en una primera instancia, el órgano Legislativo tiene encomendado el control



político formal y el de legalidad de las actividades de los órganos Ejecutivo y judicial; estudia, discute y vota las iniciativas de ley. Entre sus atribuciones está examinar, discutir y aprobar el presupuesto del siguiente año fiscal, así como decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; conocer el Informe del Ejecutivo sobre el estado general que guarda la administración pública del país y, finalmente, revisar y aprobar en su caso, la Cuenta Pública del año anterior, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, revisando la exactitud y justificación de los gastos, así como fincando las responsabilidades que hubiera lugar.

Por su parte, toca al órgano o Poder judicial vigilar que las leyes o actos de las demás autoridades se apeguen a lo estipulado por la Constitución y, por tanto, es el que ejerce en última instancia el control constitucional de los casos sometidos a su jurisdicción.

El control administrativo y los controles gubernamentales que se ejercen sobre diversas aspectos importantes de la convivencia social, tales como la actividad económica o educativa del Estado; podríamos denominarlos sustantivos y algunos de ellos serían el control de precios, el de comercio exterior, el de las prestaciones laborales a los empleados y trabajadores, o el del contrabando, por sólo mencionar unos ejemplos.

Por otra parte, se puede hablar de un control sobre la propia Administración Pública, se trata de un verdadero autocontrol que el Ejecutivo Federal puede ejercer, bien sobre la actividad de cada una de sus dependencias o bien sobre la del amplio conjunto que éstas integran. Este autocontrol se ha circunscrito, aparte de los aspectos meramente jurídicos, a algunos aspectos concretos de su funcionamiento, principalmente de tipo patrimonial, como las inversiones que realizan, el presupuesto que ejercen, el patrimonio que manejan, los créditos que contratan, las obras que construyen o las adquisiciones que llevan a cabo entre otros y que han dado origen a disposiciones jurídicas y a mecanismos administrativos muy diversos.

Además, aquellos controles que se efectúan en el interior de cada una de las dependencias públicas tienden a cubrir diversas áreas y los órganos que lo realizan pueden adscribirse a distintos niveles, según sean los objetivos particulares y el tipo de organización de cada institución gubernamental. Así, se pueden encontrar; contralorías, direcciones de control, auditorías administrativas, órganos internos de control y otras unidades internas que se encargan de vigilar la marcha financiera y administrativa global de la dependencia o institución en su conjunto. Estos controles, que se llevan a cabo dentro del ámbito de una misma institución, se pueden denominar microadministrativos o internos, para diferenciarlos de los controles ejercidos por una o más dependencias de la administración pública centralizada sobre los demás, y que podrían ser denominados macroadministrativos o externos.

Los sistemas de control han estado fundamentalmente orientados, en la administración pública mexicana, a la racionalización del gasto público. Quizá, debido a ello, el presupuesto de egresos y los programas de inversión-financiamiento se han convertido en los instrumentos más importantes del control con los que se cuenta actualmente.

De ahí que las funciones generales de control del sector público federal se realicen, fundamentalmente, por medio de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, la Contaduría Mayor de Hacienda y el Órgano Superior de Fiscalización, forman un núcleo de control.

La palabra control tiene diversas interpretaciones según sea el caso, se pueden entender por control los siguientes términos: comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, predominio, dirección, guía, freno y regulación.

En el marco de la administración pública el control se refiere a aquellos elementos que se adoptan para cuidar los recursos; obtener información suficiente, oportuna y confiable, promover la eficiencia en las actividades y asegurar el apego a las leyes, normas y políticas vigentes, con la finalidad de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por el gobierno.

En su sentido moderno, el control debe entenderse como una acción preventiva que va más allá de la verificación financiera o de la sanción a infractores. El control implica realizar acciones de organización, programación de actividades, seguimiento y evaluación de los programas y de la gestión pública para **“garantizar la correcta administración de los recursos humanos, materiales y financieros”**, así como la adecuada utilización de los apoyos económicos otorgados por el gobierno federal, de tal manera que cumplan con los objetivos para los cuales fueron destinados dentro del marco de la ley.

La finalidad del control es evitar actos contrarios a la legalidad; promover el mejoramiento, la corrección y la modificación de actitudes en los servidores públicos federales, estatales y municipales para contribuir a elevar la eficiencia, la calidad y transparencia en los servicios gubernamentales, es también, obtener la correcta utilización de los recursos del estado para lograr el cumplimiento de los objetivos orientados al bienestar de la comunidad.

Como ya se describió con anterioridad el gobierno en México ha evolucionado, y por ende los mecanismos de control para cuidar los recursos, por ése motivo se hace una breve reseña de lo más sobresaliente de cada etapa de la Administración Pública hasta el México Moderno en relación con el control gubernamental.

Miguel Alemán Valdés (1946-1952). En 1947 se promulgó la Ley para el Control de los Organismos

Descentralizados y Empresas de participación Estatal, reconociendo a estos entes como sujetos integrantes de la administración pública y estableciendo los lineamientos para su control. De acuerdo a la referida Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilaría a las entidades bancarias y de seguros y el resto quedaría a cargo de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Dicho ordenamiento contenía disposiciones para el control de los bienes nacionales y los presupuestos de las entidades públicas. No contempló a las empresas de participación estatal minoritaria y su ámbito se circunscribió a las operaciones administrativas y financieras de los entes.

Adolfo López Mateos (1958-1964) El 23 de diciembre de 1958 se promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, transformando la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que se le encomendó la tarea de control y vigilancia de todos los entes paraestatales que no estuvieran adscritos a alguna otra Secretaría o Departamento. Así, fue creada la Secretaría de la Presidencia, y a esta última, junto con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional, se les asignó la misión de controlar a las entidades paraestatales y el proceso de desincorporación y reestructuración de empresas públicas.

A comienzos de los años sesenta se iniciaron esfuerzos, por parte del gobierno central, para que los sistemas de control se realizaran dentro del marco de la planeación, coordinación y evaluación de resultados. Durante la administración de López Mateos, en 1962, se creó la Comisión Intersectorial para la Planeación Económica y Social, teniendo como función elaborar planes y programas.

Durante el periodo 1960-1965, debido a problemas de economía (inflación, descensos en la producción agrícola y en el ritmo de crecimiento histórico), el Estado canalizó recursos hacia la producción agrícola, estimuló la inversión mediante fondos y fideicomisos y se hizo cargo de un buen número de empresas del sector privado para evitar su quiebra. Además, congeló los precios de los insumos básicos que en ese momento producían la electricidad, el acero, los fertilizantes y petroquímicos; y disminuyó los costos de mano de obra a través de subsidios al consumo de alimentos, todo esto para reducir los costos generales de la acumulación del capital.

Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).- En 1965 se expidió la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en donde se restringía la autonomía de gestión de las paraestatales. Esta Ley incorporó normas sobre adquisiciones y obras públicas, mantuvo los órganos de control que señaló la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, y extendió el control a la evaluación del desempeño económico y social, además del administrativo y financiero establecido en la Ley de 1947.

Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) En 1970 se modificó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal por parte del gobierno federal; se introdujeron disposiciones sobre deuda pública, incluyéndose dentro de su ámbito de aplicación a las empresas de participación estatal minoritaria. Salvo estas adiciones, ambas versiones mantuvieron el espíritu de la ley original.

José López Portillo (1976-1982) En 1977 se aprobó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que incluye no sólo a la administración centralizada (secretarías y departamentos), sino que define a la "Administración Pública Paraestatal" (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos).

La Ley precisa los ordenamientos referidos a la creación, programación, coordinación y evaluación de resultados, a una nueva dependencia: la Secretaría de Programación y Presupuesto, asigna las funciones de programación, presupuesto, información estadística, contabilidad, control y evaluación. Esto transformó el sistema de control vigente desde 1958, que estaba basado en el llamado "triángulo de la eficiencia", conformado por las Secretarías de Hacienda, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

En el nuevo esquema de funcionamiento se responsabilizó a cada dependencia por su contabilidad, presupuesto y control; además, con la Ley se introdujo también el criterio de la sectorización, según el cual las entidades fueron asignadas a las secretarías más afines con su ámbito de operación y se responsabilizó a estas últimas por el seguimiento de sus correspondientes organizaciones sectorizadas. Al mismo tiempo se generó un complejo mecanismo jurídico-institucional que dio lugar, en algunos casos, a procedimientos duplicatorios y contradictorios.

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) En este periodo se iniciaron los esfuerzos orientados a redimensionar y modernizar al sector paraestatal. El inicio del proceso de modernización de las empresas públicas en México puede situarse a partir de este gobierno. Los siguientes hechos marcan el comienzo de los esfuerzos por reestructurar el sistema de control del gobierno federal en todos los ámbitos por haberse dedicado a los recursos económicos.

En la cuarta reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ocurrida el 29 de diciembre de 1982, se crea una nueva Secretaría de Estado la denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), cuyas facultades principales radican en el área de fiscalización, control y evaluación de la gestión pública (incluyendo a las paraestatales). Esta función era desempeñada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Desde 1982, el Estado mexicano emprende acciones tendientes a conformar un sector público más acorde con las nuevas realidades que han aflorado como producto de la crisis económica y social de la última década. En tal sentido, ha desarrollado un vasto proceso de reorganización de su

aparato productivo que en términos generales puede denominarse “modernización”.

Un informe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), expresa que los objetivos de la desincorporación durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid fueron:

- a.- Reafirmación de la capacidad rectora del Estado.
- b.- Fortalecimiento del sector paraestatal. En ese mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 establece que los objetivos de la reestructuración y modernización de las entidades que permanecieran en el sector paraestatal, serían:
  - ★ Elevar la producción y la productividad de las entidades paraestatales.
  - ★ Reducir los recursos externos necesarios para su financiamiento (búsqueda de autonomía financiera).
  - ★ Lograr el óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada.

La reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 fue especialmente en lo que atañe a los artículos 25 y 28, que definen con claridad la rectoría económica del Estado. Se establece su intervención de manera exclusiva en las áreas estratégicas y en forma mixta o de cogestión en las áreas prioritarias, definiendo con ello el criterio a seguir para la desincorporación o permanencia de un ente de control y normativo dentro del universo paraestatal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), reformada en 1986, establece las bases de su organización.

Independientemente de que se trate de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos públicos, los esfuerzos modernizadores adelantados a partir del gobierno del presidente Miguel de la Madrid han tenido el siguiente alcance:

- ★ Desincorporación: De todos los entes a los cuales, previo estudio, se les determine que su actividad no resulta estratégica o prioritaria.
- ★ Reestructuración: De todas las entidades cuyas labores se circunscriban dentro de áreas estratégicas o prioritarias.

**Las áreas estratégicas** son aquellas en las que la participación del Estado es de carácter exclusivo debido a la importancia de dichas actividades en la vida nacional; son áreas estratégicas las siguientes: *acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un sólo banco (organismo descentralizado del gobierno federal), petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, prestación de servicios de la banca y crédito.*

**Las áreas prioritarias** son aquellas en las que el Estado puede participar sólo o conjuntamente con los sectores social y privado. A diferencia de las áreas estratégicas, no son enunciadas en la

Constitución, porque son actividades directamente relacionadas con la dinámica propia del quehacer económico y social, por lo que su delimitación depende de lo establecido en los instrumentos que el Ejecutivo dicte en la materia.

Cada presidente emite su Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el que se mencionan como áreas prioritarias las siguientes; al transporte, la comercialización y el abasto, la salud, la seguridad social, los sectores de alta importancia social, la urbanización y la vivienda.

Por otra parte, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice) establece como áreas prioritarias aquellas donde el Estado debía mantener y aún ampliar su participación y menciona las siguientes:

- a) Bienes de capital: maquinaria y equipo agrícola, máquinas y herramientas, equipo ferroviario y autotransporte, industria naval, de forja, fundición, maquinado y pailería, equipo rotativo, entre otros.
- b) Insumos críticos: básicamente fertilizantes, siderurgia, celulosa y papel, algunos minerales y productos de la petroquímica secundaria.
- c) Bienes para el consumo básico: aquellos vinculados con las principales necesidades de la población, tales como azúcar, productos farmacéuticos y textiles básicos.
- d) Industrias de tecnología de punta: Aquella que eleven la eficiencia y productividad del conjunto de la economía y que permitan la modernización del aparato productivo, como la biotecnología y la electrónica aplicadas a la producción.

*Fideicomisos Públicos:* Son creados por el gobierno federal, o entidad paraestatal, con el objeto de auxiliar al Ejecutivo Federal impulsando las áreas prioritarias del desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y tengan comités técnicos.

En lo que respecta al gobierno federal, la labor rectora que el Ejecutivo ejerce sobre las empresas paraestatales es canalizada por medio de ocho dependencias coordinadoras de sector y tres dependencias denominadas globalizadoras: la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Gestión Pública.

#### **A.4.4 Base Jurídica del Control**

El marco jurídico del control, se refiere al conjunto de leyes y reglamentos que dan apoyo y fundamento a las acciones que emprende la administración pública en materia de control y está

contenida en los siguientes ordenamientos jurídicos :

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-** hace referencia a las responsabilidades de los servidores públicos en cuanto al manejo de fondos federales.

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.-** establece que las atribuciones de las Secretarías son:

- I.- Organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.
- II.- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a lo órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- IV.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las norma y disposiciones en materia de: sistema de registro y contabilidad, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública.

**Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-** establece las obligaciones que tiene todo servidor público "para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan". Estos preceptos también están contenidos en las leyes estatales de los servidores públicos..

**Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.-** contiene las disposiciones sobre las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten las entidades federativas, cuando se realicen con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebre con el Ejecutivo Federal, con la participación que en su caso, corresponda a los municipios interesados.

**Ley de Obras Públicas y servicios Relacionados con la misma.-** Esta Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Mexicana, relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas.

**Decreto de Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.-** establece anualmente el ejercicio de las partidas presupuestales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidos los fondos transferidos a estados y municipios mediante el

Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional".

**Convenio de Desarrollo Social.**- Es un instrumento de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal en materia de planeación y ejecución de acciones e inversiones conjuntas para la realización de obras y proyectos orientados a promover el desarrollo social y económico en la entidad y sus municipios. A través de él se concretan los esfuerzos por impulsar el nuevo federalismo mediante la descentralización de funciones y el fortalecimiento de mecanismos de participación social en la planeación, ejecución y vigilancia de programas concertados.

**Lineamientos de operación de los fondos del Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional".**- estos documentos señalan la normatividad específica que se debe atender para la operación de los fondos.

#### ***A.5 Deficiencias en el Control.***

En la década de los cuarenta no existían ordenamientos jurídicos como un aspecto importante de la administración pública. Sólo había algunas disposiciones legislativas aisladas, o decretos que pretendían vigilar a dichas organizaciones, por lo que la planeación y el control eran prácticamente inexistentes.

¡México es un país rico pero mal administrado! Se habla de una democracia, pero la falta de cultura en la población permite influir en su decisión para votar. Esta influencia al principio se mostraba para recaudar votos creando temor o miedo y después mediante promesas de beneficios públicos o privados lo que da cabida a la corrupción.

Se dice que hay deficiencias en la organización del gobierno mexicano porque los grupos políticos se escudan en que buscan el bienestar de la población pero lo que desean realmente es su propio beneficio, en las mesas de diálogo se discute y se discute tratando de defender cada quién sus puntos de vista porque no quieren perder el terreno ganado, nunca por mejorar los intereses públicos.

Los que obtienen un puesto en el gobierno olvidan sus principios morales por ese motivo las organizaciones gubernamentales denotan varios factores de deficiencia que se convierten en un común denominador; todas las dependencias y entidades han creado un ambiente de incompetencia, de fraude, de ilegalidad y de poca transparencia que dan la sensación de mentira y de falta de confianza.

La vida de la función pública opera desde la conclusión de la guerra de Independencia y no se ha



implementado un programa de desarrollo conjunto que visualice y clarifique los objetivos del país para su prosperidad y estabilidad económica. Sabemos que al término de este período, no existía suficiente personal preparado para gobernar todos los ámbitos, por lo que dio comienzo la vida política eligiendo al más popular y no al más capacitado.

Como se mencionó en capítulos anteriores, desde la independencia de nuestro país existen diferentes grupos políticos, económicos, sociales, incluso culturales que han dividido a la población de acuerdo a sus intereses. El apoyo otorgado a uno u otro grupo ha originado que halen en diferentes direcciones y que los esfuerzos se reflejen solamente en beneficio de algunos.

Al ejercer puestos públicos estos sectores forman cadenas y grupos más grandes que defienden sus propios intereses, provocando una lucha constante por mantenerse y esta lucha bloquea la integración de fuerzas en función de un mismo fin.

Lo perjudicial de esto es que al gobierno llegan los grupos con compromisos creados que influyen en su actuación porque tienen que otorgar concesiones por el apoyo recibido lo que provoca la impunidad y la corrupción. Los empleados gubernamentales que ven el ir y venir de funcionarios que llegan a cubrir los puestos públicos, en una actitud conformista y realista se ven obligados a participar por la amenaza de perder su trabajo saben que si se callan obtendrán sus propios beneficios.

La actitud de tratar de ser rico en el poco tiempo que se tenga provoca que el personal que obtiene un salario que generalmente es muy bajo, busque la forma de tener recursos o ahorrarse gastos mediante los recursos públicos y si no hay una firme línea a seguir que no permita desviaciones o abusos y una seria vigilancia que impida esta libertad que da lugar a conductas deshonestas y a la corrupción.

En general, todo lo relacionado con el gobierno tiene mal prestigio ante la población, por lo que es necesario lograr que la gente vuelva a creer en sus gobernantes, por ese motivo esta investigación, sugiere elaborar un plan a largo plazo con resultados a corto y mediano plazo que especifique con claridad y transparencia las metas que se pretenden y cómo se hará para cumplirlas, para esto más adelante se propone un programa que lo especifica.

Sin perder de vista el objetivo principal mediante un programa con visión, que permita evaluar cada paso que se da en la Administración Pública, para corregir en su caso las posibles desviaciones. Los grupos deben unir esfuerzos por un bien común y no luchar cada uno por su lado, aún cuando los grupos políticos se han seccionado es más fácil negociar, ceder y conceder, proponer y acordar que provocar la división del país y que lo lleve al estancamiento o retroceso del avance económico.

Otro aspecto que es sumamente cuestionable entre los servidores públicos es que durante su gobierno dan muestras de enriquecimiento por lo que la población tiene la seguridad de que hay abuso de recursos aún cuando los órganos de fiscalización lo nieguen, estos hechos dan pie a que existan personas que deseen llegar a ocupar un puesto en el gobierno por considerarla una forma fácil y rápida para enriquecerse; sin embargo, si se revisan los tabuladores salariales y se constata el sueldo de un funcionario público se demuestra que no es posible tener en un período gubernamental lo que el servidor público ha obtenido.

Los gabinetes de trabajo desde el presidencial, jefes de estado, municipales, de senadores y diputados deben tener claro que sus puestos no equivalen a riqueza sino que significa un trabajo que implica labor social y que durante su gobierno deben cumplir las metas que se fijen con eficiencia y eficacia.

Por tal motivo, no se comprometen en un programa de desarrollo conjunto y cooperativo a largo plazo que defina con claridad y exactitud a los empleados que les sucedan en el puesto hacia donde van y lo que se pretende lograr.

A pesar de existir normatividad suficiente para supervisar y vigilar la actuación de los servidores públicos, éstos cubren adecuadamente sus ilícitos, haciendo partícipes de ellos a los contratistas y proveedores lo que es notorio cuando en cada administración varían las asignaciones de contratos y pedidos. Lo anterior se da porque las leyes no son muy claras, tienen artículos cuya interpretación se adapta a las necesidades de corrupción.

Si bien es cierto, que hay empleados que desean mejorar las condiciones de su estado o municipio y que tienen que luchar abiertamente contra los malos hábitos y conductas negativas, también entre los funcionarios, han surgido algunos que realmente buscan el bienestar de su comunidad, y que tienen tantos proyectos que el tiempo en el gobierno, no les alcanza. Sin embargo, generalmente dichos proyectos se refieren a obras públicas y mejoras sociales pero no de tipo administrativo o de supervisión de la conducta humana, del desarrollo de los empleados en sus puestos o de los métodos de trabajo que aplican. Al haber resultados se logra que la población crea en la honestidad de sus gobernantes, como se ha manifestado en algún municipio o delegación donde ellos dan muestra, de trabajo firme, de mejoras públicas y de ayuda social, de programas conjuntos; aún cuando siga existiendo corrupción.

Las fallas en el Sistema Operativo Gubernamental se agudizan cuando el factor humano interviene, por su conducta y forma de pensar, ya sea en el cuidado para llevar el proceso o la intención de llevarlo para su conveniencia. Un funcionario está inmerso en su trabajo y en el avance de sus proyectos, por lo tanto, descuida a las personas que colaboran con él. Aquellos empleados que

tienen más tiempo trabajando en el medio y que se dicen con experiencia pero que son focos de corrupción, aquellos que presentan resultados, pero que se llevan "una tajada del pastel", porque saben cubrir sus malos manejos. Por tal motivo, es necesario que se haga una evaluación real de la capacidad moral, mental y de cultura que tienen los servidores públicos antes de permitirles ocupar un puesto cualquiera en el gobierno, incluso sin importar el nivel, ya que el puesto lo tienen "el amigo del amigo" y no el más capaz, no tienen bases para evaluar a cada persona, o cuando hay grupos que han logrado cierta integración y cumplen con lo que se espera de ellos no se les permite sobrevivir, buscan su desintegración.

El área de auditoría continuamente renueva al personal o hace cambios organizacionales pero lo que hacen realmente es eliminar a la gente que tiene más experiencia, para debilitar el área lo que retrasa el avance de un control verdadero, no tiene reglas claras y homogéneas que indiquen quienes son buenos auditores y quienes son malos, si los que cubren los puestos de estructura; es decir, las jefaturas no se involucran en las auditorías, no para hacerlas sino para aplicar su experiencia en campo.

Luego entonces, es de todos conocido los términos corrupción, impunidad, fraude, pero no está muy claro el plan que el gobierno tiene para terminar con eso; es verdad que el estado tiene en los medios mucha publicidad que se refiere a las formas de frenarla o de que existen reglas para eliminarlos y que se castiga a quienes son corruptos. Pero ningún programa sirve si no existen los mecanismos de control adecuados que permitan evaluar los puestos y áreas donde exista mal manejo de recursos, abusos de poder o inconsistencia de criterios en el trámite de diferentes asuntos que implica un contacto directo con el público.

Cuando no se aplican las leyes adecuadamente, no se utiliza la herramienta "administración" en la administración y no existe la suficiente y adecuada supervisión, generalmente hay deficiencias.

Durante el desarrollo del tema ya se ha tratado ampliamente la evolución de nuestro Sistema de Gobierno y se han puesto en evidencia las deficiencias para gobernar el país, deficiencias culturales, educativas y de oportunidades; también nos hemos percatado de los cambios radicales de gobierno que se han dado y de porqué la riqueza no se distribuye equitativamente y como se ha manifestado el abuso de poder de los dirigentes y gobernantes; y lo más preocupante, que no se ha impartido la justicia como es debido y por lo tanto se han diluido grandes cantidades de recursos en manos de unos cuantos.

**Los recursos del gobierno.**- Son los recursos públicos, los bienes destinados por el Gobierno al servicio público o al uso común. En el presente estudio nos referiremos a los recursos materiales, económicos y humanos.

Los recursos materiales son aquellos que se otorgan a los servidores públicos en especie para el desarrollo de sus actividades o para hacer obra pública, otorgar servicios o administrarlos y cuando ya no son útiles resguardarlos durante el proceso de baja y desincorporación del activo. Los recursos materiales pueden ser bienes de activo fijo o de consumo.

Los recursos económicos son aquellos que se otorgan al servidor público en efectivo para el desarrollo de las tareas impuestas en su cargo o comisión; pago de gastos, compras directas (caja chica).

Los recursos humanos se les conoce en la Administración Pública Federal, en el presupuesto y en las revisiones de auditoría, como los Servicios Personales y corresponde al personal asignado en las diferentes áreas de la Administración Pública Federal para el desarrollo de la función de cada Dependencia o Entidad y se les denomina Servidores Públicos.

El manejo de los recursos está regulado por leyes, normas, manuales, decretos y reglamentos, que describen paso a paso lo que se debe hacer durante la gestión y su forma de control según se requiera, en el transcurso de la investigación, hablaremos con más detalle de los recursos, su control y su aprovechamiento.

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<b>Título Primero:</b>	<b>Título Segundo:</b>
<p>Capítulo I de las Garantías Individuales</p> <p><u>Capítulo II</u> de los mexicanos</p> <p><u>Capítulo III</u> de los extranjeros</p> <p><u>Capítulo IV</u> de los Ciudadanos Mexicanos</p>	<p><u>Capítulo I</u> de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno</p> <p><u>Capítulo II</u> de las Partes Integrantes de la Federación y el Territorio Nacional</p>
<b>Título Tercero:</b>	<b>Título Cuarto:</b>
<p>Capítulo I de la División de Poderes</p> <p>Capítulo II del Poder Legislativo</p> <p><u>Sección I</u> de la Elección e Instalación del Congreso</p> <p><u>Sección II</u> de la iniciativa y formación de las leyes</p> <p><u>Sección III</u> de las Facultades del Congreso</p> <p><u>Sección IV</u> de la Comisión Permanente</p> <p>Capítulo III del Poder Ejecutivo</p> <p>Capítulo IV Del Poder Judicial</p>	<p><u>Título Quinto</u> de las Responsabilidades de los Servidores Públicos</p> <p><u>Título Sexto</u> de los Estados de la Federación y del Distrito Federal</p> <p><u>Título Séptimo</u> del Trabajo y de la Previsión Social</p> <p><u>Título Octavo</u> de las Prevenciones generales</p> <p><u>Título Noveno</u> de las Reformas a la Constitución</p> <p><u>Artículos Transitorios</u>  <u>Transitorios</u> Publicados con Motivo de la Reforma Política al Distrito Federal</p>

Estructura Orgánica de la Administración Pública

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

<b>PODER LEGISLATIVO</b>	<b>PODER EJECUTIVO</b>	<b>PODER JUDICIAL</b>
<p>CONGRESO DE LA UNIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CÁMARA DE DIPUTADOS</li> <li>• CÁMARA DE SENADORES</li> </ul>	<p>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CENTRALIZADA</li> <li>• PARAESTATAL</li> </ul> <p>TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.</li> <li>• TRIBUNAL ELECTORAL</li> <li>• TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.</li> <li>• TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO.</li> <li>• JUZGADOS DE DISTRITO.</li> </ul> <p>CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA FEDERACIÓN.</p>

**ORGANISMOS GUBERNAMENTALES FEDERALES AUTÓNOMOS**

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL  BANCO DE MÉXICO	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL
-----------------------------	---	--	--

## **B. LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **B.1 Importancia de los Recursos en la Administración Pública.**

### **B. 2 Concepto y Definición de Recursos en la administración pública.**

### **B.3 Marco jurídico.**

### **B.4 Clasificación de los Recursos del Estado.**

### **B.5 Recursos Económicos.**

### **B.6 Recursos Materiales.**

### **B.7 Recursos Humanos.**

### **B.8 El Servidor Público Mexicano.**

#### ***B.1 Importancia de los Recursos en la Administración Pública.***

La Administración es una técnica para lograr la máxima eficiencia de las funciones sociales por lo que no hay ni puede haber Administración fuera de una sociedad y ésta necesita de los medios técnicos de la Administración para el correcto desarrollo de sus funciones. Administrar es dirigir los recursos financieros, materiales y humanos con una orientación definida.

“¿Cuál es el criterio que nos permite distinguir si se trata de un órgano social de orden público, o si nos encontramos frente a otro de orden privado?”, “cuando se trata de lograr la máxima eficiencia en el funcionamiento de un organismo social de orden público, la técnica respectiva forma la administración pública y cuando se busca la de un organismo de tipo privado, estamos en la administración privada”. “La importancia de esta distinción estriba en que, necesariamente, tienen que aplicarse reglas muy diversas en ambos tipos de administración; mientras que el manejo sobre las personas es posible por sí solo en la administración pública, en la privada todo se deriva de la capacidad de convencer y entusiasmar al recurso humano”<sup>1</sup>, el recurso humano es quien controla o administra todos los recursos, el recurso humano es el que da forma a todo, el que crea, transforma y controla los bienes existentes.

Para el que dirige el país, su principal preocupación debe ser la de administrar adecuadamente sus recursos para lograr un nivel económico, social y cultural aceptable ante el mundo, que sea competitivo y lo convierta en autosuficiente, tarea que se ha encomendado a la Administración Pública Federal. “La utilidad pública consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva”.<sup>2</sup> Solo hay utilidad pública cuando en provecho común se utiliza el recurso por la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación.

---

<sup>1</sup> Pág. 33. “Administración de EMPRESAS”. Reyes Ponce. Limusa.

<sup>2</sup> Pág. 273 Derecho Administrativo de Andrés Serra Rojas. Editorial Porrúa, S. A.

Los objetivos del Estado en materia económica y financiera se reducen a los siguientes:

- 1.- Realización del bienestar social
- 2.- Realización de la seguridad
- 3.- Realización de la justicia social.<sup>1</sup>

Los recursos en la administración pública, son el motor, lo que mueve a cada área creada en el gobierno, son su razón de existir. Las Dependencias o Entidades han nacido con la finalidad de cuidar, preservar y aprovechar los recursos con los que cuenta la población, representan los intereses de la ciudadanía por lo que se han creado para la organización de la Administración Pública Federal.

Si su objetivo es la aplicación adecuada de recursos, habrá organizaciones cuya función sea la de explotar recursos naturales pero habrá otras que deberán dar servicio o distribuir en todo el país los beneficios de la explotación.

Todo lo anterior nos permite entender que existen diferentes áreas en la Administración Pública con diferente finalidad, cuya clasificación básica es:

- De servicio
- De explotación
- De comercialización
- De administración

Y lo que tienen en común esas áreas sin importar el objeto de su existencia, es que todos utilizan recursos para la realización de su función y todas en mayor o menor grado requieren de recursos económicos, humanos y materiales.

A los gobiernos federales, estatales, municipales y delegacionales para el desarrollo de sus actividades, de acuerdo con las funciones de cada uno, se les asigna un presupuesto que está aprobado por el Congreso de la Unión cuya asignación está autorizada por el poder legislativo y se da a conocer los últimos días de diciembre de cada año en la Ley de Ingresos y la Ley de Egresos y se especifica con más detalle en el Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF).

Este presupuesto incluye recursos económicos para el pago de sueldos y salarios, adquisición de bienes que se requieren para realizar su trabajo y para la compra o renta de edificios, oficinas y bodegas; por otro lado, se asignan recursos para la compra de materiales, equipo y herramienta

---

<sup>1</sup> Pág. 16 *Derecho Administrativo de Andrés Serra Rojas. Editorial Porrúa, S. A.*



para el desarrollo de la función para la que fueron creados. Los bienes adquiridos para dicho desarrollo, se convierten en los activos de las Dependencias o Entidades.

Son importantes porque son necesarios, sin ellos las áreas de la Administración Pública Federal no existirían ya que no tendrían razón de ser. Los recursos de toda empresa u organización forman los activos y aún cuando el Estado tiene pocas empresas productivas y más de servicio o administrativas, los bienes por supuesto forman su patrimonio el que a su vez es el de todos los mexicanos.

## ***B. 2 Concepto y Definición de Recursos en la Administración Pública***

### **Origen de la Economía mexicana y los recursos del Estado**

Si bien la intervención del Estado mexicano como agente responsable del desarrollo económico y social se institucionalizó en definitiva con la Carta de 1917, el ejercicio real, de esta capacidad, ha obedecido tanto a factores políticos como económicos, internos y externos, que le han llevado a dictar medidas para realizar reformas, así como a crear o mejorar los instrumentos de política fiscal, monetaria o crediticia; y a establecer políticas de estímulo a las inversiones y al comercio de acuerdo con las coyunturas que le ha planteado el contexto nacional e internacional durante los últimos 90 años.

De 1917 a 1921, se le caracterizó por su gran turbulencia, lo que llevó a Venustiano Carranza a crear los primeros departamentos administrativos; un órgano encargado de los establecimientos fabriles y militares, otro de aprovisionamientos generales y otro encargado de la Contraloría de la Federación.

De 1921 a 1930, el esfuerzo gubernamental se orientó a la pacificación del país y al logro de la estabilidad política y económica mediante el afán de sustituir las armas por la negociación, la discusión, la disuasión y el compromiso basado en un interés nacional; por la exigencia de poner orden y la de generar los recursos mínimos indispensables; se hizo patente la necesidad de restaurar, mejorar y extender la red caminera en el país y la infraestructura hidráulica, propiciando el desarrollo de una tecnología nacional para la construcción de obras y el derecho del Estado sobre los recursos del subsuelo y la necesidad de una tecnología aplicada a promover la investigación científica.

De 1930 a 1933 la economía era todavía de exportación y dependía de la demanda internacional de nuestros productos, minerales e hidrocarburos, cuya demanda de nuestros productos exportables hasta la Primera Guerra Mundial se comportó en forma bastante dinámica, a pesar de haberse padecido la crisis del mercado de la plata.

El centro de la expansión del capitalismo mundial se desplazó de Europa a los Estados Unidos de Norteamérica y la demanda internacional de materias primas se volvió menos intensa, las exportaciones del país llegaron a un nivel de alrededor de la mitad del promedio de 1919-1928, viéndose con ello la enorme dependencia de nuestra economía frente a las exportaciones.

Lo anterior, llevó a considerar indispensable la industrialización del país a la brevedad posible como la vía más segura para construir una economía nacional independiente y que respondiera a los objetivos del proyecto de Nación. La Banca en México, habría de impulsar la expansión de nuestra economía, constituyendo la base del desarrollo económico del país.

De 1934 a 1940, se adopta una estrategia que dio sentido y contenido al papel asignado al Estado para modernizar socialmente al país. Lázaro Cárdenas llega al poder con un programa estructurado en un plan denominado Sexenal, el primero con que contó el gobierno, la creación y organización de nuevos grupos y los programas de progreso social y económico, la base del nuevo proyecto de nación. Se pensó que había llegado el momento de instrumentar una intervención más directa del estado en la promoción del desarrollo, se hizo de las empresas extranjeras que controlaban los recursos no renovables, entre otros.

Se llevó a cabo una reforma profunda del aparato administrativo central, desapareciendo los departamentos administrativos descentralizándose dichas funciones dentro de cada organismo público.

A principios de la década de los cuarenta (1940-1945), al desatarse la Segunda Guerra Mundial, se alteran las opciones del sistema político mexicano, sobre todo a la política económica, el conflicto bélico trajo consigo una gran demanda de exportaciones (tanto de materias primas como de productos manufacturados) sin precedentes en la historia del comercio internacional mexicano. Si a ello se agregan los avances ya realizados en materia de política económica y social, la existencia de inversionistas actuales y potenciales, debido al flujo de inmigrantes y refugiados que llegaban, capacitados en diversos oficios y algunos de ellos poseedores de capital y tecnología avanzada, daba fruto el esfuerzo de industrialización del país.

La respuesta del Estado frente a la coyuntura externa se orientó a permitir y a propiciar el máximo aprovechamiento, por parte del sector privado, de las oportunidades que la situación internacional ofrecía; estrategia que implicaba una actividad fundamentalmente de conservación del equilibrio.

La situación planteó una preocupación por la enajenación de industrias clave a extranjeros con cuyos países se estaba en conflicto. Tal es el origen de la primera reglamentación sobre este campo, en 1944, que señalaba las industrias sobre las cuales se requería un mínimo de 51% de

acciones en manos nacionales, so pena de nacionalización. De entonces datan los primeros antecedentes de regulación de las atribuciones del Ejecutivo en materia económica. En ese periodo, el Estado llevó a cabo sus primeras inversiones en el sector manufacturero.

De 1945 a 1950 con la conclusión de la Guerra Mundial; se confrontó una disminución del aliciente externo y de los efectos de incidencia interna derivados del conflicto, tales como la salida de capitales refugiados y el consumo diferido por cinco años de austeridad forzada, que crearon desequilibrios económicos. El problema que enfrentaba el sistema en el aspecto económico, consistía en determinar la manera más adecuada de continuar el ritmo de industrialización. Se podría aprovechar la reserva de divisas acumuladas durante la guerra pero resultaba obvia la necesidad de una política para enfrentar las contingencias de su agotamiento.

Se empezó por aligerar las restricciones al crédito que hasta entonces había aplicado el Banco de México, cuidándose, al mismo tiempo, de no imponer obstáculos a la importación de productos básicos y capitales útiles, con lo cual se buscaba contribuir a elevar la inversión del sector privado. Asimismo se iniciaron grandes inversiones públicas; en caminos, puertos, turismo, irrigación, agricultura comercial, así como en ferrocarriles y producción de energía eléctrica y petróleo; medidas encaminadas a proporcionar alicientes al inversionista y buscando consolidar un sector industrial que no tenía aún suficiente articulación.

Las condiciones de los mercados internacionales que habían permitido a México aumentar el volumen de sus exportaciones durante la guerra, se invirtieron sustancialmente. El aumento de las importaciones y la disminución de las exportaciones aunado a la suspensión del envío de divisas por parte de los "braceros" y a la terminación de la entrada de capitales refugiados ocasionó un serio desequilibrio en la balanza de pagos, por lo que buscando dar mayor énfasis a la necesidad de encauzar el crédito hacia la agricultura y la industria, se expidió la nueva Ley de Instituciones Generales de Crédito y se modificó la Ley Orgánica del Banco de México, para hacer más efectiva su intervención en el mercado de valores.

La política financiera del Gobierno se enfrentó a la solución de problemas cada vez más graves de alza de precios, al aumento continuo de la circulación monetaria y a la inestabilidad del comercio exterior; se consideró conveniente que aumentara la participación de los recursos propios del gobierno en el financiamiento de las obras públicas. La política monetaria, pretendía mantener la estabilidad de la moneda y el tipo de cambio, se orientó el crédito hacia el mediano y largo plazos, sacándolo de los canales especulativos.

La participación del sector público en la economía nacional se fortalecía a medida que aumentaba el gasto público. Se procuró, que el aumento del gasto público no afectara el equilibrio de las finanzas públicas y con este propósito el gasto corriente se mantuvo en el límite de lo indispensable.

Para poder cumplir con los planes de desarrollo, el Gobierno Federal se asignó el papel principal en la captación de ingresos. Sin embargo, el sistema tributario mexicano no era lo suficientemente flexible para adaptarse a la nueva política de gobierno. La estructura fiscal se basaba en prácticas obsoletas, que provocaba que la base de la recaudación fiscal se hiciera a través de impuestos indirectos. Esta situación se reflejaba también en las tesorerías de los Estados y los municipios del país, los ingresos públicos en la década de 1940 a 1949 crecieron de 414.117%; este incremento, no fue suficiente para mantener los planes de desarrollo, los egresos crecieron más que los ingresos y, en consecuencia, el Gobierno se vio obligado a recurrir al crédito interno y externo.

El déficit del sector público persistió y esta política, basada en la recurrencia del Gobierno mexicano al financiamiento a través de empréstitos, contribuyó, de 1940 a 1950, a generar y sostener un proceso inflacionario de desarrollo. En 1946 se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos con la mira de elevar la productividad de los distritos de riego; y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con la idea de racionalizar y controlar las adquisiciones y los contratos de obra pública. Esta dependencia fue facultada asimismo para realizar estudios y sugerir medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública en general.

Finalmente, buscando elevar la productividad del complejo aparato administrativo descentralizado que había ido creciendo por agregación y que no contaba con un medio adecuado de control, se expidió en 1947 la primera Ley para el Control de Organismos Descentralizados.

El panorama económico, agravado por la inflación, en el periodo de 1950-1959, obliga a una nueva estrategia, conocida como de crecimiento económico balanceado, que reconocía la importancia de promover tanto el desarrollo de la industria como el de la agricultura, se caracterizó por las presiones inflacionarias que se intensificaron al tiempo que se reducían las oportunidades de exportación, hizo crisis en 1954 al reducirse los montos de la reserva monetaria, ocasionando la devaluación del peso frente al dólar. Esta devaluación, permitió situar a los productos agrícolas de México en mejores condiciones de competir en el extranjero. Esto significó un aumento de divisas y una mayor captación fiscal por impuestos a la exportación.

Con el crecimiento del gasto público, la inversión del Estado se canalizó a consolidar la industria, vía sustitución de importaciones, se inició una activa búsqueda de créditos en el exterior, el Estado adquirió participación, en numerosas empresas manufactureras nacionales.

El proteccionismo ilimitado y poco selectivo contribuyó a crear una industria cara, de escasa

eficiencia y de bajos salarios, con un costo social y político alto y el comercio exterior que podría haber dado la pauta para solucionar el endeudamiento, enfrentó la baja competitividad de nuestros productos manufacturados.

El gobierno se enfrentaba a una "estructura productiva dinámica en 1959, resultante del ciclo de "inflación-devaluación-inflación", para salir de este círculo vicioso era necesario "acelerar selectivamente el gasto" y diseñar políticas apropiadas para encauzar los efectos estabilizadores del crecimiento. Esta política, de "desarrollo estabilizador", caracterizó la estrategia del desarrollo en México en la década de 1960 a 1970. Se pretendía aprovechar las propensiones a ahorrar de las empresas, de los particulares y del gobierno y con el fin de elevar al máximo la nueva inversión. El ahorro interno, que había sido forzoso merced a la inflación en la década anterior, logró un pequeño aumento pero no llegó a ser lo suficientemente alto para financiar la inversión pública, el gobierno consideró que no tenía más alternativa que recurrir a elevar los impuestos o a buscar empréstitos en el extranjero si se quería mantener o mejorar el ritmo de desarrollo alcanzado en la década anterior.

En este sentido se hacía necesaria una inmediata reforma fiscal, tomando en cuenta que el endeudamiento, interno y externo, acarrearía consecuencias negativas a largo plazo. De estas alternativas la que parecía ser más consecuente, era la reforma fiscal, que se ejecutó sólo en una escala menor, sin lograr afectar los intereses de los grupos de altos Ingresos. Desde el inicio de la década 1960-1970, ya la mitad del financiamiento de la inversión fija del Gobierno Federal se hacía por medio de endeudamiento interno y externo; los pagos por el servicio de la deuda externa absorbieron el 22% de las divisas en cuenta corriente, lo que colocó al país en los "límites de seguridad" que recomiendan los economistas.

En materia administrativa se puso cada vez más de manifiesto que el crecimiento del sector público había venido realizándose, por agregación, sin un plan que lo guiase. Entre las casi 300 instituciones estatales y "paraestatales", que había en 1960, se encontraba una amplia gama de formas de organización, estilos de dirección, objetos de actividad y actualidad o anacronismo de métodos y sistemas administrativos. Los cambios de administración se caracterizaban por momentáneas pérdidas de control sobre el complejo sistema administrativo, que se tradujo en una espiral creciente de gastos, en las empresas descentralizadas con actividades económicas diversas y con un grado considerable de autonomía.

Esta situación determinó una serie de medidas tendientes a la programación y centralización del gasto financiamiento público y a la coordinación de la acción estatal. Era urgente coordinar las inversiones públicas y promover mejoras a la maquinaria administrativa por lo que se impulsó el control de las adquisiciones gubernamentales y se señaló como base para la selección y ascenso del personal los conocimientos y la aptitud en lugar de la antigüedad.

Sin embargo, a lo largo de la década de los sesenta aumentó el deterioro de las relaciones de intercambio en el comercio exterior. El desarrollo vía industrialización cobró entonces más fuerza que nunca y el Estado canaliza buena parte de sus capacidades a fomentar la actividad privada en este terreno, utilizando, para ello, no sólo sus facultades en materia monetaria y crediticia, sino también la capacidad económica de las empresas descentralizadas, que mantuvieron bajos sus precios, a fin de crear los alicientes necesarios para la inversión industrial. El número de organismos públicos aumentó a 500 aproximadamente.

La etapa del llamado "desarrollo estabilizador" se caracterizó por tener como objetivos centrales; incrementar la tasa de crecimiento, controlar la inflación, elevar el ahorro voluntario, aumentar la inversión, mejorar la productividad y mantener el tipo de cambio; se logró con el sacrificio de la gran masa asalariada, con una, creciente y peligrosa dependencia externa y con un creciente déficit comercial.

Con la mira de obtener una redistribución, tanto del poder económico como del político, se pretendió optimizar los recursos naturales, continuar mexicanizando la economía, descentralizar la industria y hacerla más eficaz, aumentar la productividad general, hacer más ágil la Administración Pública, incrementar el ahorro nacional y la inversión productiva e impulsar el comercio exterior con el compromiso de poner en práctica un programa de reforma administrativa que le permitiera instrumentar una nueva estrategia de desarrollo social.

Las capacidades políticas, económicas y sociales reclaman verdaderas reformas administrativas para poder responder a las necesidades de México, como medio que garantice la capacidad de desarrollar una administración pública que permita:

a) Al Titular del Ejecutivo Federal, llevar a cabo con mayor eficacia los objetivos y programas en defensa de la soberanía nacional, conservación de la paz pública y mejoramiento constante de las condiciones de vida de los mexicanos.

b) A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros; fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo como políticas fundamentales de gobierno.

c) A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo, considerando que sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, deben generar en los servidores públicos las estructuras mentales y la preparación que reclama el actual desarrollo del país.

d) A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social,

político y cultural, así como una atención eficiente en sus asuntos y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

La historia de la administración pública mexicana muestra que desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales según los acontecimientos históricos; sin embargo, una revisión de los esfuerzos realizados a lo largo de más de 150 años, revela que resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y en la mayoría de los casos no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a instrumentarse, ya sea porque no contaron con el apoyo político y técnico adecuado o con las decisiones oportunas y eslabonadas que se hubieran requerido para su eficaz implantación y para tener recursos suficientes, bien administrados y por lo tanto un gobierno honesto y confiable.

### ***Concepto Definición***

Para continuar con la reflexión relativa a los recursos es necesario entender su concepto, por tal motivo se define a continuación lo que se entiende por recursos.

Los recursos públicos son los bienes destinados por el Gobierno al servicio público o al uso común. Los recursos en la Administración Pública Federal son los medios que tiene para llevar a cabo su función, esto es, son las herramientas que utiliza para el desarrollo de sus actividades.

Con el fin de tener una semblanza de los aspectos en los que se contemplan los recursos del gobierno y los diferentes conceptos jurídicos en los que se hace alusión y su importancia, a continuación describiremos algunos puntos de la legislación donde se menciona el concepto de recursos.

Andrés Serra Rojas en su libro Derecho Administrativo, escribe: " El patrimonio del Estado se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular".

El patrimonio definido por Eduardo Bustamante, es "el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servidores públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica".

Los recursos son un conjunto de bienes muebles e inmuebles, recursos naturales, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la Federación, los cuales se valoran económicamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes. Enfocados a una

finalidad pública, ya sea de interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado y que forman una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por él creadas o reconocidas.

RECURSO significa demanda o requerimiento; medio, auxilio, bienes; medio de subsistencia. Elementos disponibles para cubrir una necesidad o llevar a cabo una empresa.

Un recurso es un medio para cumplir un fin, es una herramienta para desarrollar una actividad o es un elemento con el que cuenta la organización para lograr sus objetivos. Los recursos son una gama de elementos que contribuyen al buen desempeño de la función y al logro de metas en una empresa y en el caso de la Administración Pública al buen cumplimiento de sus objetivos.

El éxito de toda función social, y en particular de las que se realizan en una empresa, depende de dos elementos distintos: las personas que las llevan a cabo y las dirigen, y las cosas o bienes de que se valen para realizarlas. Así, entre las personas podemos mencionar en una empresa: los directivos, los administradores, los técnicos, los supervisores inmediatos, los empleados, los obreros, etc. Entre las cosas, aunque puede considerarse un gran número, podemos mencionar las máquinas, los materiales, los métodos, y el dinero o moneda.

Personas y cosas, son elementos indispensables, y no se puede prescindir ni de unas ni de otras. Pero el papel que juegan es muy diverso. Las "cosas" son medios para la mejor realización de los fines de un organismo social y las personas, tienen un carácter activo en el desarrollo de dichas funciones: Se dirigen a sí mismas, dirigen a las demás personas y, sobre todo, a las cosas, en forma tal, que la administración de cosas no puede ser realizada sino a través de la administración de personas.

Por lo mismo, las personas no pueden ser nunca consideradas como medios. Sus acciones ciertamente lo son para la realización del fin social, pero las personas, como tales, no pueden ser tratadas ni consideradas en sí mismas como medios. Olvidarlo tiene consecuencia de ineficiencia administrativa.

De lo expuesto resulta en forma indudable, que la eficacia de las funciones administrativas dependerá primordialmente de la acción de las personas quienes son los agentes impulsores y coordinadores de dichas funciones y en forma secundaria de la administración de las cosas, las cuales son tan sólo instrumentos y la administración de las cosas sólo puede ser realizada "por medio" y "a través de" la administración de las personas.

Todas estas premisas utilizadas por Reyes Ponce son aplicables a la administración pública y a la privada, lo importante de todo es que básicamente funcionan para ambas.



Existen diversas clasificaciones de bienes, algunas según su naturaleza, su fin, su aplicación, etc. En el presente estudio nos referiremos a los recursos materiales, económicos y humanos.

### ***B.3 Marco jurídico- normativo***

El conjunto de leyes y normas que regulan el uso y aprovechamiento de los recursos en la Administración Pública Federal es el marco jurídico- normativo de las Dependencias y Entidades, es lo que regula el método, las sanciones y las formas para su manejo y control.

A continuación se listan las más relevantes con la finalidad de mencionar su existencia y reflexionar sobre su incumplimiento:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público
- Ley de Ingresos
- Ley de Egresos
- Ley Federal del Trabajo
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley del Servicio Profesional de carrera en la Administración Pública Federal.
- Normas que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la realización de proyectos de inversión.
- Normas relativas a la forma y términos en que las dependencias deberán enterar los fondos correspondientes al producto de la enajenación que reciban de los adjudicatarios de bienes muebles.
- Normas para la administración y baja de bienes muebles de las dependencias de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos para la adquisición y enajenación de inmuebles por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

Por otro lado, existen, además, materias de estudio que tratan el tema de los recursos por lo que en este punto mencionaremos algunos.

Las finanzas públicas constituyen una disciplina que estudia las actividades del Estado que se

encaminan a crear las instituciones, métodos y principios necesarios para el desarrollo económico de una nación.

Derecho Financiero.- "Es la rama del derecho público que se ocupa de la hacienda pública; es decir, se refiere a los Ingresos y Egresos del Estado, en general a la administración de los recursos económicos para satisfacer las necesidades sociales".<sup>1</sup>

Mario Pugliesse<sup>2</sup> lo define como " la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del concepto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesitan el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos, que derivan de la aplicación de esas normas".

La participación directa del Estado en la producción obedece al propósito de regular patrones de producción, distribución y consumo de bienes y servicios que se destinan a la satisfacción de necesidades colectivas.

La actividad del Estado no se reduce a obtener recursos de los causantes y a consumirlos en los gastos públicos para la satisfacción de necesidades colectivas. El Estado democrático federal une su acción a la de los particulares como promotor de la riqueza nacional.

#### ***B.4 Clasificación de los Recursos del Estado***

El dominio del Estado *para los fines administrativos* considera patrimonio a las cosas o bienes susceptibles de apropiación que destina a la satisfacción de las necesidades públicas y a las particulares del mismo, bajo la clasificación y régimen jurídico que la Constitución y las leyes establecen. El dominio Nacional es una expresión muy amplia que comprende todos los bienes corporales e incorporales, muebles e inmuebles, que pertenecen a las diversas entidades públicas, sometidos a un régimen de derecho público.

Como lo mencionamos con anterioridad, en la Administración Pública, un recurso es un bien y los bienes forman el Patrimonio de una empresa u organización.

El Estado mexicano, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica que *El Patrimonio Nacional o Patrimonio del Estado* se compone de diversos patrimonios específicos, los cuales mencionaremos a continuación:

---

<sup>1</sup> Pág. 10 Derecho Financiero de Eduardo Bustamante  
<sup>1</sup> Pág. 10 Derecho Financiero de Eduardo Bustamante

- El patrimonio nacional
- El patrimonio de la federación
- El patrimonio de las entidades federativas
- El patrimonio de los municipios
- El patrimonio de las instituciones descentralizadas
- El patrimonio de las empresas privadas de interés público

Cabe hacer notar que el Art. 1º de la Ley General de Bienes Nacionales regula los bienes que corresponden al dominio de la Federación.

Dice Serra que el Profesor Díez Picazo en su libro Fundamentos del derecho civil patrimonial define patrimonio como *"un conjunto unitario de relaciones jurídicas susceptibles de valoración económica, a las cuales el ordenamiento jurídico dota de la necesaria unidad, por estar sujetas a un régimen unitario de poder y de responsabilidad"*.

Los bienes *que comprenden el dominio nacional* son los bienes de la Federación, los de las entidades federativas, de los municipios, de las instituciones paraestatales y los bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.

*Los bienes de la Federación son:*

- ❖ El territorio nacional
- ❖ La propiedad agraria
- ❖ Dominio directo de la nación sobre el subsuelo y el espacio.
- ❖ Propiedad de la Nación sobre las aguas plataforma continental, lecho del mar y zócalo submarino.
- ❖ Bienes destinados a un servicio público o al uso común
- ❖ Propiedad nacionalizada
- ❖ Régimen del petróleo.
- ❖ El régimen de la energía eléctrica.
- ❖ El régimen de las reservas nacionales.
- ❖ La propiedad como una función social.
- ❖ El régimen civil de la propiedad y sus limitaciones
- ❖ Las modalidades a la propiedad privada
- ❖ El régimen de las requisiciones
- ❖ Los bienes de las corporaciones religiosas

Los bienes del dominio público de la Federación requieren de la gestión pública y un régimen de

control que los proteja de los abusos de que pueden ser objeto. *La adquisición de bienes por la Federación se realiza en diversas formas, todas ellas sometidas al régimen de derecho público, estas pueden ser: expropiación, decomiso, requisición, reversión, adjudicación, nacionalización, descubrimiento y suministro.*<sup>1</sup>

Características de los bienes de dominio público de la Federación:

- a) Bienes que forman parte del patrimonio nacional.
- b) Su destino y aprovechamiento es de utilidad pública.
- c) Son bienes inalienables.
- d) El régimen jurídico que los regula es el derecho público.

Al estado para el desarrollo de sus funciones se le proporcionan recursos económicos por medio de los cuales realizan actividades para la adquisición de recursos materiales y para la contratación de recursos humanos.

Fayol, considerado por muchos "el padre de la Administración Técnica", señala, además de las operaciones relacionadas con la administración de personas, otros cinco grupos de actividades que tienen que ver directamente con lo que con anterioridad hemos llamado "cosas", pero que se manejan a través de los elementos de la administración de personas, Son: *A. Operaciones financieras; B. Operaciones productivas; C. Operaciones de ventas o distribución; D. Operaciones de conservación y E. Operaciones de registro.* Adicionalmente se agrega una más. *F. Operaciones de compras.*

Debe hacerse notar, además, que las tres primeras son las fundamentales, guardan entre sí una relación estrecha; las finanzas son la base de la producción. Se hace notar que todas las técnicas se realizan a través de la administración de las personas.

Sin embargo, independientemente de su actividad, todas tienen en común la aplicación de recursos para el desarrollo de sus actividades y que la fuente de esos recursos son los ingresos del Estado que recibe por concepto de impuestos y de la comercialización de bienes y servicios. *Estos recursos son:*

- Económicos
- Materiales y
- Humanos

---

<sup>1</sup> *Derecho Administrativo -Doctrina, Legislación y jurisprudencia- Andrés Serra Rojas, Editorial Porrúa, S.A. 1977*

### **B.5 Recursos Económicos**

El elemento que representa el recurso económico es el Dinero: toda organización necesita cierto efectivo: lo que se tiene como disponible para pagos diarios, urgentes, etc. Pero además, la empresa posee, como representación del valor de todos los bienes que antes hemos mencionado, un "capital", constituido por valores, acciones, obligaciones, etc.

Para la distribución de los Recursos el Estado calcula los ingresos que recibirá durante el ejercicio y en base a eso se dividen los recursos económicos mediante la aplicación de la Ley de Egresos. Habiendo presentado previamente un presupuesto por cada una de las Dependencias y Entidades, los Estados y los municipios y los tres poderes de la Unión. Se presenta ante la cámara de Diputados y Senadores para su aprobación por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al presupuesto de Egresos deberán sujetarse para el Gasto Público todas las Organizaciones.

A continuación se presentan detalles del presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) autorizado para el Ejercicio fiscal 2006, publicado el Jueves 22 de diciembre de 2005 en el DIARIO OFICIAL(Primera Sección)

## **SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO**

"DECRETO de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE LE OTORGA LA FRACCIÓN IV, DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA: PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2006

Artículo único: Se expide el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006; para quedar como sigue:

TÍTULO PRIMERO

DE LAS ASIGNACIONES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

CAPÍTULO I Disposiciones Generales Artículo 1. El ejercicio, control y la evaluación del gasto pública federal para el año 2006, se realizará conforme a lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en las disposiciones de este Decreto y las demás aplicables en la materia.

Los responsables de la administración en las Poderes Legislativo y Judicial, los titulares de los organismos públicos autónomos y de las dependencias, así como los miembros de los órganos de gobierno y los directores generales a sus equivalentes de las entidades serán responsables de ta

## *B. LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

administración por resultados. Para tal efecto, deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones del presente Decreto deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, en lo que no se contraponga a sus leyes específicas.

Las atribuciones en materia presupuestaria de los servidores públicos de las dependencias, se entenderán conferidas a los servidores públicos equivalentes de la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos.

La Auditoría Superior de la Federación, en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, deberá fiscalizar el ejercicio del gasto público federal.

Para el eficaz cumplimiento de este Decreto, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, en coordinación con sus equivalentes en las entidades federativas, colaborarán entre sí para asegurar las mejores condiciones de probidad y veracidad en el intercambio de información presupuestaria, contable y de gasto público federal.

Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos públicos autónomos, se sujetarán a las disposiciones de este Decreto en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen”

### Y el capítulo que habla de las erogaciones

#### “CAPÍTULO II De las Erogaciones

Artículo 3. El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto, importa la cantidad de \$2,000,072,400,000.00 y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación. El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos de este Decreto. Para el presente ejercicio fiscal, se establece como meta el equilibrio público presupuestario.

El Ejecutivo Federal podrá no sujetarse a lo anterior como consecuencia de una emergencia de carácter nacional, tal como un desastre natural, informando de ello a la Cámara, sujeto al monto de endeudamiento neto aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación. El Ejecutivo Federal procurará que los ahorros, economías e ingresos excedentes que se generen durante el ejercicio fiscal sean destinados a mejorar la meta establecida, conforme a las disposiciones de este Decreto.

En su caso, la meta establecida en el párrafo anterior podrá modificarse para cubrir las erogaciones de los programas aprobados, siempre y cuando sea necesario como consecuencia de la aplicación de las medidas a que se refiere el Artículo 9, fracción III, de este Decreto y dicha modificación sea posteriormente disminuida con los ahorros que generen las mismas.

Los recursos de este Presupuesto para atender a la población indígena se señalan en el Anexo 2 de este Decreto, en los términos del apartado B del Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## B. LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los recursos de este Presupuesto para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable se señalan en el Anexo 3 de este Decreto, conforme a lo previsto en el Artículo 69 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

El monto total de los recursos de este Presupuesto previstos para el Programa Especial de Ciencia y Tecnología, conforme a lo previsto en el Artículo 22 de la Ley de Ciencia y Tecnología, se señala en el Anexo 4 de este Decreto.

Los recursos de este Presupuesto para programas regionales se señalan en el Anexo 5 de este Decreto”.....<sup>1</sup>

De acuerdo con el derecho administrativo, las características del presupuesto general de la federación son las siguientes:

- Concepto y técnica
- Naturaleza jurídica
- Los organismos administrativos que manejan presupuesto.
- Como se realiza el equilibrio del presupuesto

Las reglas técnicas de la ley presupuestal son:

- Universalidad,
- Unidad
- Especialidad
- Anualidad

Las actividades que aplican en el estudio de los Recursos Económicos son:

- A. *Operaciones financieras.* Son las que tienen por objeto procurar al organismo social los elementos económicos que forman la base indispensable para la adquisición, conservación y operación de todos sus elementos materiales y humanos, y enseñan la mejor manera de combinar y aprovechar esos elementos económicos.
- B. *Operaciones productivas.* Son las que se realizan bajo las normas técnicas correspondientes, con el fin de crear los bienes o prestar los servicios que constituyen el objetivo del organismo social.
- C. *Operaciones de ventas o distribución.* Son las que tienen por objeto hacer que los bienes o servicios cuya producción constituye el fin del organismo social, lleguen en la forma más efectiva a manos de los consumidores o usuarios que habrán de requerirlos, a cambio del correspondiente precio, que cubre los gastos y utilidades de la empresa.

---

<sup>1</sup> PÁGINA [www.shcp.gob.mx.pef](http://www.shcp.gob.mx.pef)

De los bienes económicos, el derecho financiero refiere que con la palabra financiero se alude a lo que es relativo a la "hacienda pública" o como se decía de los "dineros públicos" <sup>1</sup>

Para H. Rossey, en Instituciones de derecho financiero. <sup>2</sup> "Lo financiero es la actividad del Estado consistente en determinar el costo de las necesidades estatales y las generales de los habitantes de un país, la determinación de los medios dinerarios para atenderlas y su forma de obtención; la obtención misma de tales medios, su administración y la realización dineraria de aquellas necesidades. La ciencia financiera será la que tenga por objeto el estudio de los principios económicos, sociológicos y políticos que deban regir aquella actividad".

Las instituciones financieras constituyen para el Estado medios de acción, que le permiten intervenir en la vida económica y social; tales conceptos son los gastos públicos, el impuesto, los mecanismos de Tesorería, las manipulaciones monetarias y la forma de planificar su uso según un programa de acción anual que se llama presupuesto, también conocido como Contabilidad Pública. "El estado tiene en sus manos medios poderosos para evitar los profundos desajustes que empobrecen la economía nacional y llevan a los hogares la miseria y el desaliento" <sup>3</sup>

Es sorprendente el tiempo que los recursos económicos se mantienen inactivos, la Ley de Egresos se publica los últimos días del año, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya sabe lo que le corresponde a cada Dependencia y Entidad; sin embargo, la ley de obra pública o la de adquisiciones, no autoriza el inicio del proceso de licitaciones porque deben de estar en posibilidades de disponer de dinero.

Sin embargo, generalmente en marzo o abril es cuando a las Dependencias y Entidades les otorgan recursos económicos para iniciar la compra de bienes y Servicios o la de realización de Obras Públicas; es decir, que si el ejercicio presupuestal comprende de enero a diciembre, ya se redujo el tiempo de 3 a 4 meses, lo que sumado al tiempo mínimo que obliga la ley para llevar a cabo los procesos de contratación de Servicios, Obra Pública y de Adquisiciones que es de 60 días, únicamente se tiene para cumplir con los plazos de entrega, el trámite de facturación y pago 6 meses.

Lo anterior en forma rápida nos hace reflexionar en el porqué las obras no se hacen bien y porque siempre se hacen "a la carrera". El costo beneficio se reduce porque son de mala calidad porque el tiempo efectivo que se tiene en un ejercicio es de la mitad.

Si a lo anterior le sumamos lo que perjudican los tiempos de retraso en las remesas económicas para el pago de facturas y estimaciones, el costo financiero, ampliación de tiempo o retrasos en las

---

<sup>1</sup> Pág. 9 *Derecho Administrativo -Doctrina, Legislación y jurisprudencia- Andrés Serra Rojas, Editorial Porrúa, S.A.*

<sup>2</sup> Pág. 20 *Derecho Administrativo -Doctrina, Legislación y jurisprudencia- Andrés Serra Rojas, Editorial Porrúa, S.A.*

<sup>3</sup> Pág. 17 *Derecho Administrativo -Doctrina, Legislación y jurisprudencia- Andrés Serra Rojas, Editorial Porrúa, S.A.*



entregas, también genera deficiencias en la calidad de los servicios.

Entonces se resume que los recursos económicos son aquellos que la Administración Pública gasta para el cumplimiento de sus programas, con los que paga el recurso humano y con el que adquiere los bienes muebles e inmuebles (recursos materiales) que sirven para el desarrollo de sus funciones, es por eso el más importante de todos.

Lo anterior significa que en la medida que se tengan los recursos indispensables para el cumplimiento de su función, que se manejen con responsabilidad, que se aplique la legislación vigente para su control y se respete el fin para su uso, la Administración Pública tendrá más confianza para autorizar más programas en beneficio de la sociedad.

### ***B.6 Recursos Materiales***

Los bienes materiales que integran la empresa son: sus edificios, las instalaciones que en éstos se realizan para adaptarlas a la labor productiva, la maquinaria que tiene por objeto multiplicar la capacidad productiva del trabajo humano y los equipos; o sea todos aquellos instrumentos o herramientas.

Los recursos materiales son aquellos que el gobierno federal adquiere para la realización de sus actividades los cuales se encuentran guardados en los almacenes. El almacén es un medio para lograr economías potenciales y para aumentar las utilidades de la empresa. Sus objetivos son la custodia, el resguardo, control y abastecimiento de materiales y productos.

Los recursos materiales se dividen en:

- Bienes muebles
- Bienes Inmuebles

Los bienes muebles denominados de activo fijo, se otorgan al servidor público en calidad de préstamo para cumplir con sus obligaciones pero deberá regresarlo al término de su gestión, para su control se utiliza el "resguardo".

Resguardo.- Corresponde al documento mediante el cual los usuarios aceptan la responsabilidad de cuidar y preservar los bienes muebles de activo fijo que la Dependencia o Entidad les otorga para el desarrollo de sus funciones.

Retomando los conceptos de Fayol en lo que corresponde a este capítulo:

- A. Operaciones de conservación.* Son las que se refieren a la mejor forma de proteger los bienes materiales y recursos que la empresa utiliza para sus fines, en forma tal que duren

el mayor tiempo posible, y que la erogación para su mantenimiento sea la mínima.

*B. Operaciones de registro.* Tiene por objeto fijar los resultados de la operación de la empresa en forma escrita (contable o estadísticamente), de tal manera que, en cualquier momento, pueda conocerse la situación administrativa y sea posible hacer las correcciones y mejoras necesarias.

*C. Operaciones de compras.* Que buscan adquirir los bienes que la empresa requiere para sus labores, al mejor precio posible y en la forma más apropiada.

Es relevante mencionar que en la Administración Pública Federal todo lo que se refiere a recursos materiales está ligado a compras y almacenes y que en tanto existen mecanismos de control y una completa legislación para el proceso de adquisiciones y para los almacenes ya que se carece de un control efectivo, el área de almacén es el lugar por el que se permiten las fugas de bienes y por lo tanto de pérdida de recursos.

No existe un seguimiento de los bienes que ingresan a los almacenes y que se distribuyen a diferentes bodegas, donde se "pierde" muchas de las veces entre el resto de los bienes. Las pérdidas se dan con mayor incidencia en los bienes de consumo; por supuesto que es consecuencia de una mala planeación y de presupuestos mal elaborados, sumado a la falta de bodegas perfectamente acondicionadas para tal fin.

Los programas de adquisiciones se elaboran haciendo estimados de consumo de bienes y de activo fijo y la mayor parte de ellos no son compatibles, los bienes de consumo repetitivo como: papelería, material de limpieza, equipo de trabajo y muchos otros, cuya estimación de consumo se basa en lo comprado en años anteriores y no en un verdadero estudio de su uso. En el caso de las Dependencias y Entidades cuya función prioritaria es realizar programas sociales o de servicio a la sociedad, también se basa en el programa de obras que se pretenden realizar para elaborar las requisiciones de compra; otro aspecto que se debe considerar es que de acuerdo a su tamaño, dispersión de instalaciones y de actividades, el control de las existencias de sus almacenes es más deficiente y éste hecho se repite en la mayoría de las áreas del gobierno.

Lo anterior quiere decir, que si no se tiene un efectivo sistema de control de inventarios y una red de información veraz y oportuna, no se conocerán a tiempo los recursos con los que se cuenta y si las bodegas no reportan directamente al almacén central sus existencias, o si hay, áreas de almacenamiento de dimensiones que sean difícil de controlar, puede suceder que:

- Se guarden materiales durante más tiempo del recomendado.
- Se provoque su obsolescencia.
- Se requiera de ampliación en las áreas de almacén.

- Se adquieran materiales y equipos ya existentes
- Las instalaciones para almacenamiento que se tienen se saturan.
- Nunca puedan ser adecuadas porque no están debidamente planeadas para el resguardo de los bienes.
- Se provoque su inutilidad en un tiempo muy corto.
- Existan fallas en el sistema de control.

La consecuencia de todas estas situaciones dan cabida a la corrupción porque al ser bienes que “no sirven”, hacer uso de ellos, comercializarlos, hacer mal uso de ellos, llenar de “basura” los almacenes y fomentar la obsolescencia de los bienes; ya sea porque no se usan o por falta de instalaciones adecuadas.

Por otro lado, el procedimiento de baja y destino final de los bienes muebles no es tan ágil, además, elaborar un dictamen para el trámite requiere de personal especializado para sugerir en todo caso su aprovechamiento o la conveniencia de difundir su donación; lo que por supuesto se convierte en otro riesgo de corrupción.

### ***B.7 Recursos Humanos***

Los recursos humanos se les conoce en la Administración Pública Federal, en el presupuesto y en las revisiones de auditoría como los Servicios Personales. Los recursos Humanos en la Administración Pública Federal son las personas que laboran para formar y concebir una organización y que se conoce con el nombre de plantilla de personal.

Cuando se solicita la creación, fusión, reducción o ampliación de la estructura orgánica de una Dependencia o Entidad, esta se basa principalmente en el número de plazas de la que estará compuesta y el costo de cada una. Esto a su vez integrará una parte del presupuesto el que considerará en su planeación para dar a conocer el costo de la plantilla y estar en posibilidades de cubrir los salarios. Para fines presupuestales se conoce como Servicios Personales.

Cada puesto tiene una lista de actividades y deberes que nos indican los trabajos que se realizan y permite elaborar un cuadro de distribución de trabajos, pudiendo hacer en cada área una lista de actividades y definir a quién le corresponde qué y qué le toca hacer a quién. Para lograr lo anterior, se debe plantear para cada plaza las actividades de la siguiente forma: ¿Qué se hace?, ¿Quién lo hace?, ¿Para qué se hace?, ¿Dónde se hace?, ¿Cuándo se hace?, ¿Cómo se hace?, y ¿Cuánto se hace? Lo que nos lleva a formar los programas.

Es importante para el máximo aprovechamiento del recurso humano y para lograr un índice de productividad elevado, viendo la productividad como un medio y no como un fin:

- La organización de las funciones de las áreas para lograr un reparto equitativo y justo de las cargas de trabajo del personal.
- Tener un óptimo aprovechamiento del conocimiento experiencia y aptitud de cada empleado o grupo de trabajo.
- La eliminación o reducción de la duplicidad del trabajo.
- Tener herramientas para calcular el aumento o disminución de personal con datos verídicos y confiables.
- Conocimiento del contenido y el tiempo de cada actividad y cada deber.
- Obtener un mejor aprovechamiento del tiempo, esfuerzo, iniciativa e ideas dinámicas del personal.
- Llevar a efecto técnicas de organización científica en todas las operaciones administrativas.
- Ayudar al desarrollo intelectual y de capacitación del personal.
- Llevar, a cabo la simplificación de los trabajos.
- Reducir, los costos de operación.
- Instalar, un programa de medición del trabajo.
- Mecanizar, todo lo que sea posible, las operaciones en el proceso de datos.
- Facilitar, la mayor utilización de los datos procesados, ya sea mecánicamente o a mano.
- Hacer ver al personal la importancia de todo lo anterior, y los beneficios que pueden resultar del análisis de método.

Midiendo las labores para una distribución del trabajo equitativo y bien dosificada con el fin de tener una cantidad de personal indispensable y eficiente. Mediante:

- Valoración de tiempos
- Medición de labores
- Aplicación de la información
- Definir objetivos

El recurso humano es tan importante como los demás porque es el que define, hace la organización, promueve y satisface las necesidades de la sociedad por medio de los recursos económicos y materiales. Como ya lo mencionamos los recursos humanos son los Servicios Personales de la Administración Pública Federal, son los que forman y conforman las áreas que el Estado ha creado para cubrir las necesidades sociales del país.

También en las áreas de la Administración Pública existen en materia de Recursos Humanos problemas de Organización, cada administración considera inadecuada la estructura de su área laboral y tratan de hacer modificaciones de acuerdo a su criterio, pero como se requiere de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no siempre logran los cambios; sin embargo, cuando persiste la necesidad se pueden llevar varios años pero se logra.

### ***B.8 El servidor público mexicano.***

El servidor público mexicano, es el trabajador al servicio de la sociedad, es el empleado cuyo salario es pagado con Recursos Públicos, con dinero designado del presupuesto gubernamental. Todas las actividades que se realizan en el Gobierno Federal, Estatal, Municipal o Delegacional es 100% su responsabilidad; es por eso que adaptar el pensamiento del mexicano común para adoptar una mentalidad cuya función sea altruista, el beneficio no sea lucrativo y que su salario se incremente pero solo con el porcentaje anual autorizado y sus promociones se lleven a cabo con los movimientos de escalafón que le correspondan de acuerdo con el organismo en el que preste sus servicios, es sumamente difícil, porque ingresan con la idea de sacar ventaja o de obtener beneficios personales adicionales.

Cabe hacer la aclaración que existen dos grupos de trabajadores; los que buscan una estabilidad económica, la seguridad social, asegurar su retiro o jubilación y que buscan los puestos de elección popular, así como "su gabinete".

El servidor público mexicano no está debidamente preparado o educado para cubrir puestos en el gobierno sin que por eso se pretenda obtener una ganancia extra con motivo de su actividad o su encargo; en la mayoría d los casos su cualidad principal no es la honradez porque pocos son los que cumplen su función sin pretender enriquecerse en el puesto.

## C. EL PENSAMIENTO MEXICANO

**C.1 La familia y sus costumbres.** *C.1.1. La familia. C.1.2. La Cultura. C.1.3 La educación.*

**C.2 Educación y forma de pensar del mexicano.** *C.2.1 Concepto de educación.*

*C.2.2 Historia y Evolución de la Educación en México. C.2.3.- Institutos y Universidades para la educación en México. C.2.4.- Forma de pensar del mexicano.*

**C.3 El trabajador mexicano.** *C.3.1.- La herencia ideológica. C.3.2.- El mexicano como trabajador. C.3.3.- Los paradigmas del mexicano en el trabajo.*

**C.4. El servidor público.** *C.4.1. Concepto. C.4.2. Antecedentes. C.4.3. Formas de contratación. C.4.4. Tipo de empleados.*

**C.5 Capacitación y desarrollo de personal.** *C.5.1.- Concepto de capacitación*

*C.5.2. Capacitación en México C.5.3 La función de capacitar en México. C.5.4 Fundamento legal en materia de capacitación.*

## C. EL PENSAMIENTO MEXICANO

En este capítulo, se hará una breve semblanza de lo que ha sido la vida del mexicano desde la época de la conquista hasta nuestros días con la finalidad de facilitar el análisis del pensamiento, las costumbres, su educación la vida en familia y su idiosincrasia. Por otro lado, como influye lo anterior en la conducta o en el comportamiento del trabajador mexicano y por ende del trabajador gubernamental o servidor público. Además, abordaremos en forma rápida el tema de la capacitación como herramienta para estimular e incrementar el desarrollo tanto del trabajador mexicano en general como del empleado gubernamental.

### C.1 La familia y sus costumbres

La cultura, la familia, la educación y el medio donde se desenvuelve el mexicano influyen en su conducta, por lo que se ha considerado importante reflexionar sobre cada concepto para contemplar los aspectos que forman su idiosincrasia y lo que caracteriza al mexicano.

**C.1.1. La familia.-** Consideremos para este estudio que la familia se forma principalmente del padre, la madre e hijos, a pesar de que influyen en su conducta los abuelos, los tíos y los primos en la medida en que tiene trato con ellos. El niño al nacer establece con la madre su relación de contacto, de cercanía, de afecto y de satisfacción de necesidades, de ahí que la relación madre-hijo sea intensa.

Desde la época azteca, era importante la formación de la familia, era el signo de pertenencia; sin embargo, el nacimiento de una mujer se consideraba una desgracia porque casarla significaba entregar dote, en cambio el nacimiento de un varón desde entonces, era motivo de orgullo.

A la mujer siempre se le tenía más controlada, sus actos eran vigilados constantemente sobre todo, una vez que llegaba a la edad de procreación ya que debía llegar virgen al matrimonio porque era requisito para aceptarla en casamiento, de lo contrario se tendría que quedar con la familia.

Se ejercía la monogamia pero solo en la mujer porque el hombre podía tener una o varias concubinas siempre que las pudiera mantener y éstas fueran solteras porque la primera siempre sería la esposa y la principal. Por otro lado, el hombre podía solicitar el divorcio cuando la mujer era estéril, y la mujer a su vez lo solicitaba cuando el hombre no cubría las necesidades en el hogar.

Con la llegada de los españoles, la mujer es objeto de conquista y de posesión violenta y sádica, su intimidad es violada, "la mujer es devaluada, se le identifica con lo indígena y el hombre es sobrevaluado, se le identifica como el conquistador, lo dominante y prevalente"<sup>1</sup>

Con el mestizaje, los hijos eran solo de la madre porque los padres españoles solo abusaban de las mujeres indígenas, las preñaban y huían; por lo tanto, los hijos nacían, crecían y vivían sin padre o con muy poca participación de ellos en su educación, aún cuando aparecían ocasionalmente imponiendo un sentimiento de miedo y no de afecto. Los criollos se encuentran con una imagen de la mujer refinada pero distante ocupada en festividades religiosas o civiles, sobrevalorizada y con otra de la mujer indígena que le da calor cuando los cuida y amamanta, lo que ve como fuente de seguridad, calor y afecto para el niño, pero sin valor cultural. "Los mestizos ven como rasgos del varón: la fuerza, la masculinidad, la capacidad de conquista, el predominio social y como rasgos femeninos e indígenas la: debilidad, femineidad, sometimiento y devaluación social. Mestizos y criollos en la edad adulta se encuentran con que, quién les dio calor es un ser devaluado y el mestizo, además, se revela contra su origen indio".<sup>2</sup>

Un padre frecuentemente ausente no es una verdadera compañía emocional ni de integración en la familia porque no comparte las obligaciones con la mujer, para el varón, los grupos de amigos serán masculinos, las aficiones serán de machos, sus contactos con ella serán para afirmar su superioridad de hombre. Los aspectos delicados no los acepta el hombre por ser de amaneramiento y femineidad. Detalle que se ha destacado en todas las clases sociales, su lenguaje será soez es decir "de hombres". En su historia, atacará primero al gachupín y después al gringo; lo volverá objeto de desprecio pero a la vez lo admirará y anhelará ser como él.

A pesar de lo anterior, desde entonces se resaltan y son sagrados los aspectos maternos de la mujer, se le admira y a la vez se le desprecia por sumisa o abnegada, pero cuando un varón elige a su pareja busca en ella que se parezca a su madre, que sea buena para dar hijos, cocine bien y

---

1 *El mexicano psicología de sus motivaciones. Pág. 54. Santiago Ramírez Edit. Grijalvo.*

2 *El mexicano psicología de sus motivaciones. Pág. 55 y 56 Santiago Ramírez Edit. Grijalvo.*

mantenga la paz y el orden en el hogar; sin embargo, rehuirá todo aquello que pueda hacer alusión a la función de paternidad sobre todo si es escasa o nula.

Aún en la época independiente era frecuente los matrimonios arreglados, anulando el derecho de la mujer a elegir a su pareja los que frecuentemente se convertían en fracasos. En el mundo del mexicano se concibió una doble moral sexual, la de su casa y la de la calle, con características muy particulares como las siguientes: el hombre tiene derecho a todo, se permite placeres que a la mujer se le niega, gasta el dinero sin miramientos y no permite que se le cuestione en qué lo gasta, invierte en su apariencia más que la mujer y tiene el privilegio de ser servido por ella.

Al hombre no se le podía reprender o criticar, considerándolo un ser superior donde un caballo y una pistola eran más importantes que la familia, incluso desaparecían por temporadas bebiendo o jugando, perdían todo en el juego y algunas de las veces hasta perdían a la mujer o a las hijas por la idea de sentirse sus dueños, los varones eran el orgullo del padre, sobre todo si son del tipo "macho", el que se caracteriza por mujeriego, parrandero y que le guste el juego. Después de una larga ausencia, el padre llegaba a su casa como si no pasara nada y se le debía recibir bien.

Durante la revolución se le da por primera vez a la mujer, a la soldadera, el carácter de compañera, no solo de alguien que le sirve. La mujer saca el coraje para pelear e imponer el deber y ordenar al hijo que debe pelear por su territorio, desea tener y ser dueña de algo.

Con la paz, el hombre que acostumbrado a cambiar de mujer continuamente, se aseguraba de tenerla siempre embarazada, procurando que se llenará de hijos y así demostrar su machismo. Eso le daba la excusa perfecta para hacer lo que le viniera en gana, porque la mujer se dejaba de arreglar por estar inmersa en las faenas de la casa, viviendo desaliñada y perdiendo atractivo sexual ante el hombre. Éste empieza a alejarse y a buscar placeres en la calle y la mujer quedaba desatendida, su vida sexual se ve mermada o no existe, vive desalentada y continuamente frustrada. Lo que trae como consecuencia que la mujer trate mal a los hijos, volcando en ellos sus frustraciones o entregando un amor enfermizo; la infidelidad en ella se castigaba severamente, muchas veces con la muerte; esa situación reflejaba la falta de amor e interés en la pareja evitando la unión de la familia y que ésta se forme con la participación de ambos, trabajando juntos por la educación de los hijos y su integración como núcleo de la sociedad.

Si el varón no está en casa, es la madre quién se encarga de la crianza de los hijos y de su educación, siendo su guía e imagen, brindando amor y ternura, sobre todo en la clase trabajadora, donde era muy común el modelo de la madre: la abnegada, siempre en la casa, que no le era permitido ni levantar la voz y no tenía valor moral ante la sociedad puramente machista, la misma sociedad que en forma controvertida adoraba a la madre y no permitía que le faltaran al respeto, valor sumamente arraigado, al mexicano le imponían valores muy estrictos, si los hijos fallaban el padre reprendía a la madre, la culpaba por no saberlos educar, haciéndola responsable si no hacían



lo que se les ordenara sin replicar. A partir de los cambios que se dan al comienzo en la conquista y hasta nuestros días el mexicano se desenvuelve en una familia donde todo gira alrededor de la madre y corresponde a ella fomentarlos.

El padre como proveedor de la casa, es el que tenía derecho siempre a lo mejor, el que imponía los castigos y quién reprendía en el hogar. Por tales motivos, los hijos y la mujer tenían una autoestima muy baja y la relación madre-hijo era si es posible más fuerte. Conductas contradictorias en la familia que crean confusión de ser (ser amoroso con la mujer) y no querer ser (ser machista) pero si no cubría el rol del hombre, era despreciado no solamente por los hombres sino también por las doncellas.

En la educación que reciben desde niños, a los hombres y a las mujeres se les daba la pauta del rol que debían seguir. El hombre: tiene libertad absoluta, que la madre o la hermana sean quienes los atiendan, tienen pocas obligaciones, no se les cuestiona su conducta, en realidad, siguen el modelo del padre, buscando en la calle los aspectos de formación que le hacen falta en su casa por la ausencia de la figura paterna. En tanto las niñas, juegan a la comidita, a la mamá, a criar un bebé y a cuidar de los hermanos; además las obligan a ser recatadas, a evitar los temas sexuales y a cierta edad a alejarse de los varones, fomentando la ignorancia y la inseguridad, la madre ha sobreprotegido el área afectiva descuidando otras, también importantes para el desarrollo del niño.

A este tipo de familia, se le conoce como tradicional y existe en las zonas rurales o urbanas; lugares distantes de las grandes ciudades, en las clases populares y clases media y baja. Donde sigue imperando el concepto del padre como el jefe, quién todo dirige y lo autoriza pero el que nunca está, ya sea por salir a buscar los recursos o por alejarse a otra ciudad para encontrar más oportunidades, la conducta del mexicano sigue siendo la del macho, todavía se acepta la sumisión, aún cuando los medios de información se van acercando cada vez más a los hogares a pesar de los avances legislativos y de los conceptos de garantías individuales.

Otro tipo de familia es la moderna que se desenvuelve en las ciudades, donde el concepto de familia es diferente, se ha perdido el concepto del padre trabajador como único sostén económico del hogar y el que la madre esté en el hogar. El concepto de familia considerando el núcleo de la sociedad se ha ido modificado con el paso de los años, la separación de sus miembros es cada vez mayor, por motivos como: la disminución del nivel de vida en el país, que el poder adquisitivo sea cada vez menor, el desmedido incremento de la población, la falta de empleos y de una remuneración justa; además, que la mujer se ve en la necesidad de trabajar fuera de casa.

En las familias modernas hay tendencia a la igualdad, hay más participación del padre en la formación de los hijos, la educación pública se ha incrementado y es más accesible; lo que ha permitido la preparación de la mujer por un lado y por otro el que se venga alejando del hogar, ya sea para estudiar o para trabajar lo que fomenta el desprendimiento de los hijos con la madre, a

pesar de haber aumentado el nivel económico y educativo por su contribución económica, los hijos buscan ocupaciones en la calle y entretenimiento en los avances tecnológicos, como en la televisión, los juegos electrónicos, la computadora o el Internet y se ha relajado la obligación de los quehaceres en la casa.

La madre con el fin de "lavar" un poco la culpa por dejar a sus hijos ha moderado la disciplina y trata de complacerlos en lo que le piden, estas familias sufren diversos tipos de desajustes que se consideran naturales al cambio, entre los que se encuentran la pérdida de los valores, la libertad convertida en libertinaje, el ambiente que los rodea y la manipulación manifiesta de algunos grupos en la sociedad es el peligro para su educación y formación, la inconformidad de los niños y jóvenes porque por un lado quieren a la mamá en su casa y por otro les beneficia su contribución a la economía familiar.

Si consideramos que el elemento fundamental que transmite la cultura es la familia y ésta se ha dispersado, porque cada miembro tiene sus propias actividades e impera un ambiente de intolerancia, sin respeto, de falta de comunicación, de disimulo, represión, chantajes sentimentales, resentimientos y hasta odio, no saben lo que quieren, lo que les disgusta o lo que desean, cayendo la sociedad en un profundo remolino sin saber como salir.

Otro fenómeno que afecta a las familias actuales es el divorcio, en la familia tradicional muchos matrimonios se mantienen solo por el miedo de la mujer a separarse, sobre todo si no tiene un trabajo estable de remuneración continua, o también por una moral social y religiosa muy arraigada, que no aprueban la separación; se vive un ambiente de intolerancia, de falta de respeto y de maltrato; la tendencia de la familia contemporánea es de padres divorciados, donde no hay resistencia, la pareja no aprende a vivir en paz y no miden las consecuencias de la división familiar, del daño emocional que sufren los participantes y la incomodidad de los hijos; además, generalmente otorgan la custodia de los hijos a la mujer, dándose nuevamente la situación del doble papel, el de madre-padre pero trabajando fuera de casa; existe, además, otra característica de la familia mexicana moderna, el gran número de madres solteras.

También afecta a la familia, la falta de empleo y de oportunidades, las fuentes de trabajo no son suficientes y los recursos no han sido administrados adecuadamente, lo que trae como consecuencia que exista pobreza y necesidades mínimas no cubiertas, el padre y la madre que trabajan se siente agobiados por no poder cubrir las necesidades de su casa; no siempre se emplean en lo que ellos desearían, sino en lo que haya y donde sea, provocando una actitud de disgusto, de sometimiento por la sociedad y por quienes tienen el poder; es decir, el dueño de la empresa o del taller donde laboran y su jefe si es empleado gubernamental o de fábricas.

Toleran el trabajo a pesar de sentirse a disgusto y sometidos, solo por la necesidad de tener algo, particularidad del trabajador frustrado, quién asimilando las experiencias de servilismo en el

trabajo, en casa adopta este mismo papel de jefe y lo llega a desempeñar en la familia, desquitándose con sus hijos o su pareja, esta cadena se repite y este ambiente se refleja también en el mundo afectivo con familiares o amigos y en la productividad laboral.

Todo lo anterior, nos lleva a resumir el análisis de los rasgos que el mexicano tiene en el trabajo, actitudes aprendidas en el hogar, de su familia y del medio, repite conductas que durante muchos años en su casa realizó sin detenerse a analizar si eran correctas o no. En forma inconsciente tiene un comportamiento que para él es "natural" sin reflexionar lo que hace, ya sea de educación, higiene, salud, expresión corporal, lenguaje, timbre de voz, etc. También refleja el nivel, de autoestima adquirido, de honestidad, de entereza, de carácter y de fuerza. Valores que graduarán su confiabilidad.

**C.1.2 La Cultura.-** Los animales en general solo tienen que adaptarse a la Naturaleza, en cambio el hombre, además, debe adaptarse a una cultura. El hombre va generando experiencias y cada una crea conexiones y vías nerviosas que forman el aprendizaje, lo que explica a su vez la formación de la cultura.

Crear una cultura es dejarse moldear por el medio. La influencia del medio está formada de una compleja red de elementos como: tradiciones, costumbres, normas sociales, estilos, modas, ideologías, religión y actos cívicos entre otros. Donde se proclaman los valores tales como: disciplina, honradez, sumisión, agresividad, dominio, riqueza, el arte, los deportes, la educación, el conocimiento, la fortaleza, la entereza o el porte. "Los valores son los elementos dinámicos que definen una cultura". Los campos que influyen en la cultura, son: la familia, la escuela, el trabajo, la diversión, el deporte, el gobierno y la religión, formando cada día las anécdotas de la vida, las cuales forman el "carácter social" que distingue cada comunidad humana. <sup>1</sup>

En la Nueva España, una vez acabado lo prehispánico y pisoteada la cultura azteca, se forma la nueva cultura hispanoamericana adaptando los detalles de acuerdo a su conveniencia. Los religiosos fueron quienes iniciaron la nueva cultura ya que al tomar las tradiciones que no estuvieran en contra de los dogmas de fe, las fueron adoptando para alentar al indígena a participar de la religión cristiana. Por otro lado, la cultura mexicana se fue formando, al impartir sus enseñanzas a quién lo quisiera, sin importar la raza.. "Las culturas prehispánicas se sienten bien en la religión, pasan bien la transición de una a otra y se adaptan". <sup>2</sup>

A partir de entonces y a raíz de la influencia europea que llega al país, además de indígenas y españoles existen los criollos (españoles nacidos en América) que se creen con derechos en la

---

<sup>1</sup> Pág. 19, *Psicología del mexicano en el trabajo*. Rodríguez y Ramírez.

<sup>2</sup> Pág. 69 *El mexicano, psicología de sus motivaciones*.

Nueva España y los mestizos (hijos de padres de raza diferente) quienes no saben a donde pertenecen y las castas (mezcla de razas).

La clase social existente era la criolla la cual tenía derecho a la educación, la recibía en los colegios que se crearon en el virreinato, los criollos fueron quienes mejor la aprovecharon por nacer en una cultura de nueva creación y ser única en el mundo; mezcla de razas en un país rico, próspero y autosuficiente en el que se tenían puestas muchas esperanzas. Teniendo la ventaja del español y haber adquirido mucho de la cultura indígena, de los hombres nacidos en la colonia, surgen los mexicanos.

Florece la clase alta por la inmigración de extranjeros quienes con poco dinero incrementan su riqueza ya que la mano de obra es muy barata; además, el mexicano carecía de figura jurídica. Era un país joven, sin experiencia y con leyes que favorecían más al extranjero que al propio y si a eso le sumamos que México no tenía dinero y que era necesaria la inversión de capitales ajenos para utilizarlos en la industria, la minería, el comercio, los talleres artesanales y en la explotación de maderas preciosas el país se consideró un buen prospecto. Por otro lado, los europeos necesitaban estabilizarse y huir de sus respectivos países para evadir las consecuencias de las guerras a un mundo nuevo, México daba asilo a cualquiera que le invirtiera recursos.

Los mexicanos crecen y se desarrollan en una cultura de clases sociales, de privilegios, de poder, de riqueza y pobreza extremas, de explotación; de ser quién es, por ser hijo de tal o cual, de caprichos, de privilegios, de religión exagerada y de poder fácilmente adquirido, pudiendo "ser" o "tener" de acuerdo con su desenvolvimiento. Por lo que se perfila el llamado mexicano, el que aprovecha las oportunidades, que se vuelve hábil para obtener ventajas de las situaciones y que si le es posible se beneficia de las circunstancias.

Como mencionamos con anterioridad, algunos de los padres aparecían de vez en cuando pero solo porque la religión era persistente al respecto y en algo influía, por esa razón los criollos y algunos mestizos tuvieron acceso a la educación lo que provocó que se tuvieran en un mismo sitio convivencia de diferentes tipos de cultura, las que también se fueron mezclando. Aún cuando se mantuvieran las jerarquías entre ellos.

Otros de los lugares donde hubo convivencia de diferentes razas fueron las minas y el campo. Las empresas familiares como la peletería, la orfebrería, la joyería, los telares, la herrería, las artesanías y la ganadería son las que mantuvieron cierto modelo de familia, ya que las características culturales eran las mismas de generación en generación.

En las haciendas, se va formando también la nueva cultura, se vivía en familia porque existía una comunidad dentro de las tierras del patrón, los niños en casa ayudaban a los quehaceres del hogar

o al cuidado de los animales actividades que realizaban debidamente controladas. Empieza a haber figura paterna, los valores son aprendidos de los padres y de los abuelos por tradición, generalmente mediante relatos, los mexicanos de clase media-baja, no tenían bienes porque el patrón era el hacendado o dueño de las minas, no había una cultura general, cada clase tenía la suya propia. La educación no estaba al alcance de todos, la que tenían era solamente la aprendida mediante la observación de la naturaleza, lo inexplicable y los fenómenos se lo atribuían a Dios, por lo que la religión era el común denominador entre ellos.

Dentro de la cultura novo hispana, una vez que se estabilizó el sistema, su pensamiento estaba lleno de inconformidades, frustraciones, odio, codicia, ambición y las clases más bajas sufrían el ultraje, tenían la alternativa de aprender un oficio en los talleres para salir de la pobreza o el sacerdocio.

“En 1753 por orden real de Carlos III se llevó a cabo la gran secularización de las doctrinas, retirando a los misioneros franciscanos, dominicos y agustinos del cuidado de los indígenas, y a raíz de esto muchos quedaron como huérfanos, desamparados. No habían madurado como adultos; no podían haberlo hecho ante un paternalismo dogmático y opresivo”.<sup>1</sup>

El depender de un rey que no conocían en la Nueva España, con una forma de gobierno en la que la única ley que se conocía era la suya y que el poder se ejercía de acuerdo con las conveniencias de los representantes de la corona provocó la necesidad de ser independiente, de romper con la monarquía, de dejar de ser Nueva España y fomentar que la nación formada con varias culturas se convierta en una sola y tenga su propia cultura. La nación ya estaba lista para convertirse en **México**, de esto los que se encargaron principalmente fueron los criollos, quienes tuvieron un poco más de acceso a la información que contenía las ideas de liberación e independencia venidas de Europa.

A través de la religión lograron el apoyo de los habitantes del país los que en su mayoría vivían en la pobreza y hubo sacerdotes que pusieron el ejemplo cuando la Iglesia desvió el sentido que la corona real le daba a la religión creando un conflicto con lo político.

Una vez que México se independiza de España, da comienzo la formación del país, se marcan las políticas a seguir, se forma el gobierno y se nombra el gabinete el cual se compone en su mayoría de generales que habían pertenecido al ejército realista y buscaban su beneficio y no el de la patria; sin embargo, existe un desajuste en la economía del país y el empleo para el mexicano de clase media y baja existe en las haciendas principalmente pero mal remunerado, en cambio fluyen una serie de trabajos que se ajustan a la mujer (lavanderas, niñeras, ayudantes domésticas, mandaderas, acompañantes personales, costureras, tejedoras, entre otros) y la mujer empieza a

---

<sup>1</sup> Pág. 36, *Psicología del mexicano en el trabajo*

contribuir en la economía familiar.

A pesar del respeto que deben a sus padres, existe también más libertad para elegir pareja, aún cuando a finales de la época independiente y durante la etapa de la revolución, era común el "robo" de la doncella donde algunas veces tenía participación la mujer y otros no. En esta etapa se considera más como la compañera del soldado, la que puede estar como igual y que se gana los mismos derechos porque demuestra sus aptitudes, su resistencia y su fuerza.

Durante la revolución emigran muchos de los extranjeros que estaban instalados en el país, saqueándolo y retirando la riqueza que habían logrado. Al término de este período, habiendo dejado una población de indígenas, criollos y mestizos, los nuevos mexicanos, viven un ambiente de pobreza y desajuste, con muy poca mano de obra, muchas haciendas y minas abandonadas; se piensa en la reconstrucción del país y no en promover la cultura por lo que nuevamente tiene un retroceso, aún teniendo muchas ideas para hacer crecer al país sin ser autosuficiente, no hay recursos, situación que el gobierno resuelve con préstamos, expropiaciones de haciendas y de propiedades del clero; tiene un gabinete y empleados gubernamentales sin tener para pagarles.

Las tradiciones mexicanas se han conservado en el aspecto religioso, se han sumado los de tipo cívico y aquellos que surgen con la cultura originaria. En el trabajador mexicano se refleja la mezcla de razas en el lenguaje, en el vestir, en la religión, lo que provoca que se adopten tecnicismos, costumbres, modelos, formas de vida y de vestir de acuerdo a su gusto y conveniencia que forman al ser humano llamado mexicano; su cultura y sus valores que forman la mexicanidad.

**C.1.3 La educación.-** Como ya hemos mencionado, la educación en la familia del trabajador mexicano comienza en el hogar y bajo la responsabilidad de la madre que es quién guía a los hijos durante su desarrollo, principalmente en las clases media y baja porque a pesar de trabajar para contribuir a la economía del hogar no lo abandonan totalmente. El padre participa en muy poca medida en la educación y con el derecho de quién proporciona los recursos económicos para la manutención o simplemente por sentirse con derecho sobre la persona de los hijos y la mujer marca su autoridad con maltratos, estableciendo imposiciones en su vida, horarios de castigos o lugares de desarrollo, provocando en el hijo sensaciones de enojo, complejos y rebeldía.

Como antecedentes en la educación en México, tenemos que durante la conquista, los hijos de españoles eran los únicos que estaban en condiciones de recibir educación por el costo que tenían los colegios, al principio no existía la escuela gratuita y la clase baja no tenía derecho a ella; la instrucción que recibían de los frailes era básica y mínima, además, a causa de la pobreza en que vivían, desde muy temprana edad participaban en las labores del campo, en el cuidado de los animales y en los quehaceres de la casa por lo que la instrucción no se contemplaba. La sociedad colonial se caracterizó por el racismo, la segregación y la discriminación; diferenciando al europeo,

al natural y al español pobre sufría lo mismo que el indígena.

En la época independiente, se dio auge a las artes; literatura, poesía, pintura y música entre otros, surgieron los intelectuales, los pensadores y los idealistas. Se incrementan las universidades en las grandes ciudades y solo asistían quienes tenían para pagar.

Obligada una revolución en el país, nuevamente existen niños que no conocen a su padre, madres que educan solas a sus hijos y que los enseñan a sobrevivir, con la esperanza de que los tiempos cambiarán cuando termine la guerra. Pensando en la solución económica a sus problemas, se incrementa la educación pública pero en la familia se necesitan manos para trabajar para poder sobrevivir, la gente de clase baja (que es la mayoría) no piensa en educación sino en comer, motivo por el que se tuvo un retraso en la preparación del mexicano en el país.

Cabe destacar que siguen existiendo madres solteras y madres que trabajan fuera y dentro de la casa, pero que buscan educar a sus hijos dando tiempo de calidad y no de cantidad, esta situación persiste en todas las organizaciones sociales. Los padres en la clase media-baja y baja no participan de la educación y descuidan a la familia; se sienten sus dueños, con derecho a maltratarlos o explotarlos, viviendo en situaciones de pobreza extrema y de adicciones. Sin aplicación del control natal, la clase media alta y alta, ha cuidado más el número de hijos que se tiene, se da mejor calidad de vida y el padre participa más en la educación; sin embargo, la sociedad también padece de adicciones, divorcios, corrupción y falta de atención.

Estos conceptos de la vida en familia, su cultura y la educación familiar son los que contribuyen a la formación del ser humano que adopta conductas aprendidas de los personas que lo rodean, que adquiere valores que le infunden sus padres o abuelos y que se educa en las costumbres, religión o civismo, conformando el pensamiento que influye en sus sentimientos y actitudes, lo que se refleja en el desarrollo laboral del trabajador mexicano y por consiguiente en el servidor público, sin estar en condiciones de precisar si los errores cometidos son por ignorancia o con el propósito de favorecerse.

## **C.2 Educación y forma de pensar del mexicano**

La educación es un concepto básico de la transición del ser humano, desde niño hasta adulto se educa porque todo lo que la mente y el cuerpo asimilan del medio ambiente que los rodea es educación. Por ése motivo no deja de ser importante el concepto de educación en la formación del mexicano, que la recibe de su familia y de la sociedad por medio del trato continuo, de la religión, de las costumbres, de los medios de comunicación y de las escuelas, siendo necesaria una actitud abierta y receptora capaz de interpretar y almacenar los conocimientos adquiridos para transmitirlos a su vez al medio ambiente.

En este punto se dará una semblanza de la evolución de la educación en México para entender la preparación del mexicano que le permita ser competitivo en el trabajo y el porqué del pensamiento del servidor público.

**C.2.1 Concepto de educación.**- En un sentido simple, educación se define como "la acción de desarrollar las facultades físicas, intelectuales y morales, es el conocimiento de los usos de la sociedad; la educación es el complemento de la instrucción".<sup>1</sup>

Educación es la adquisición progresiva y constante de conocimientos y habilidades para el buen desarrollo de actividades creativas, intelectuales que se muestran en el comportamiento de un individuo.

**C.2.2 Historia y Evolución de la Educación en México.**- En este punto haremos un breve análisis de cómo se ha dado la educación en México a través del tiempo en el que se forma como país; por otro lado, siempre han existido sociedades diferentes en una misma nación por lo que resulta interesante analizar cómo evolucionó la educación en México para formar al mexicano actual, como comportamiento dentro de la sociedad y como trabajador.

La educación en la época precortesiana y específicamente en la cultura mexicana, dependía primordialmente del padre en el caso de los varones y de la madre en el caso de las niñas.

A las niñas se les enseñaba a hilar o a tejer el algodón. La niña desde los doce años se levantaba a las 12 de la noche para barrer y arreglar la casa. No podía desnudarse para descansar y a los 13 estaba apta para manejar la casa. La mujer no salía sola, ni podía marchar al lado del marido y en las comidas se mantenía en silencio.

A los niños se les enseñaba a luchar contra las adversidades a resistir y nunca se les mimaba, desde los 4 años debían cargar cierto peso de acuerdo con la edad; a los 6 años se les mandaba al tianguis a ayudar con la carga a los mayores o a cambiar productos; a los 7 años el uso de redes y la confección de las mismas para la pesca; a los 8 años podían ser castigados, con espinas de maguey para atravesar la lengua, o semiasfixiados oliendo chile quemado o apaleándolos; a los 13 años dejaba de ser niño e iban al campo y aprendían el oficio del padre.

Era mal vista la ociosidad y existía un respeto especial por los ancianos. Para esta época pasaban al calmecac (para preparar a los nobles como jefes militares o sacerdotes) o al telpochcalli (para preparar personas del pueblo para incorporarse al ejército).

---

<sup>1</sup> *Pequeño Larousse ilustrado. Ediciones Larousse.*



Al principio de la colonia, se tuvo hacia el indígena el recelo o duda de su capacidad para incorporarse a la cultura. La educación y la cultura en la Nueva España correspondían al Estado y a la Iglesia, aunque el estado contribuía económicamente y vigilaba el proceso, los del clero fueron los ejecutores.

Debido a la evangelización la iglesia tiene la responsabilidad de la enseñanza de los indígenas, siendo los frailes como lo hemos comentado los primeros en impulsar su educación, se construyeron escuelas junto a sus templos y educaron tanto a mestizos como a los criollos. Los colegios, eran administrados por la iglesia, principalmente la jesuita por lo que la educación no estaba al alcance de todos, el poder sigue estando en manos de unos cuantos y los pobres siguen siendo pobres, o mueren en la guerra o de hambre.

Los concilios, vigilaban la educación de los indígenas y hasta el tercero en 1585, autorizaron a los indígenas a recibir las órdenes sacerdotales. Como a los indios y a los mestizos, les estaba prohibido ocupar puestos en la jerarquía religiosa, se constituye en el siglo XVIII el clero de "segunda clase". Para la instrucción femenina, la iglesia creó en la Nueva España conventos, beaterías, colegios y recogimientos, pero el convento fue exclusivo de la mujer europea y criolla. Los colegios en la colonia no admitían mujeres y los creados para el sexo femenino no admitían naturales o indígenas. Había otro tipo de instituciones a las que tenían acceso las mujeres mestizas e indígenas, en el que enseñaban labores puramente femeninas donde eran preparadas para la vida matrimonial o de claustro.

Además de enseñar técnicas agrícolas y ganaderas a los naturales, Fray Pedro de Gante fue educador y fundador de escuelas para los indígenas, también hubo españoles que cuidaban de los indios creando escuelas y conventos en la sociedad colonial. Vasco de Quiroga fundó los hospitales de la Santa Fe donde se enseñaba a huérfanos para los oficios en tanto la compañía de Jesús se dedicó a la educación superior de las clases acomodadas.

Durante la segunda Audiencia se crearon las primeras escuelas Santa Cruz de Tlatelolco y el Colegio de Niñas (entre 1529 y 1534). "La primera escuela fue la de San Francisco, de la ciudad de México con alumnos pertenecientes a la nobleza indígena. Se les daba una formación religiosa elemental, con asignaturas como aritmética, lengua española, música y latín, se les enseñaba un oficio o un arte y de aquí salieron sastres, carpinteros, orfebres, escultores y pintores. Dentro de este mismo centro había asistencia social ya que funcionaba como hospital.

En 1536 crearon el colegio de Santa Cruz de Tlatelolco para la educación superior de nobles indígenas. Se enseñó filosofía, literatura, teología y medicina homeopática; fue el primero que contó con magisterio seleccionado y del que salieron eminentes hombres públicos. Fue célebre también el de San José de los Naturales, así como las obras educativas o de artesanías en Michoacán.

Otra escuela célebre fue la de San Juan de Letrán, especie de orfanato que enseñó también oficios. Se crearon cátedras para formar profesores que fueron a su vez a enseñar a otras partes del país.

La iglesia se había dedicado a la educación de los indios para poder difundir la religión, pero una vez que se incorporaron a la sociedad los criollos y los mestizos, se dio la necesidad de crear otro tipo de colegios, por ese motivo, se fundó la escuela para niños; al principio fue necesario traer maestros de España pero después los mismos religiosos ocuparon esos puestos, entre los más famosos colegios están el de la Caridad (1548), el de San Ignacio (1683), el de la Enseñanza (1754), así como el de las Vizcaínas (1775).

Además de estas escuelas para indios y mestizos los hubo de carácter civil para criollos. La primera fue creada por el propio Ayuntamiento de la ciudad de México, después contribuyeron particulares principalmente licenciados y bachilleres venidos de la Nueva España”<sup>1</sup>

El virrey Vicente Güemes (1789-1794) “Creó escuelas primarias gratuitas para que la educación se hiciera popular y dejara de constituir un privilegio de las clases acomodadas”.<sup>2</sup>

La historia virreinal se va escribiendo desde el momento en que se da a conocer al mundo lo que ocurre en la colonia española denominada Nueva España; mediante las cartas, los relatos, las traducciones y descripciones; es decir, con todo lo que escribía la gente, que informaba de sucesos de la época y narrándolos.

*El desarrollo en la educación de las bellas artes en México se da de la siguiente manera:*

La poesía y el teatro surgen desde 1538 cuando los frailes hacen representaciones para facilitar su evangelización como ya lo habíamos mencionado.

Pintura. El primer pintor que se conoce en América fue Rodrigo Cifuentes, pero los frailes crearon talleres de donde salieron pintores indígenas a la que se llamó pintura cristiana indígena.

En la música y el canto las clases se iniciaron en Texcoco con Fray Pedro de Gante y de ahí pasaron a todos los conventos e iglesias. Los indígenas por sus grandes habilidades además de aprender canto, también construyeron instrumentos.

Arquitectura. En el siglo XVI se construye la primera catedral en México, tiene gran auge con las iglesias y conventos, en el siglo XVIII llegó Manuel Tolsá quién realiza obras como el palacio de minería, la iglesia de Loreto y el edificio del Museo de San Carlos; continúa con la obra el

---

<sup>1</sup> Pág. 167 López y Lozano ya citado.

<sup>2</sup> Pág. 147 López y Lozano ya citado.

arquitecto mexicano Eduardo Tres Guerras con la iglesia de Teresitas en Querétaro y la de nuestra Señora del Carmen en Celaya.

En el siglo XVIII hubo grandes científicos pero con la expulsión de los jesuitas muchos intelectuales se marcharon a Bolonia y por su ingerencia en la educación en 1767 las escuelas y las misiones fueron cerradas, se fundó la Academia de San Carlos para las bellas artes y el Colegio de Minería. En ese entonces, el elemento criollo educado en los colegios de los religiosos, era el mejor preparado.

La imprenta permitió publicar libros desde 1538 y para el siglo XIX existían más de 100 imprentas, el primer diario se publicó en 1805.

En la época de Maximiliano, se fundó el museo Arqueológico, la Academia de Ciencias y Literatura, el Museo de Historia Natural y se reorganizó la Academia de San Carlos.

En el porfirismo, el país participó en congresos científicos, conferencias y exposiciones universales, las artes plásticas y la pintura fluyen en la Academia de San Carlos; en arquitectura se construye el Palacio Legislativo, se levantó el Edificio Central de Correos, el Palacio de Bellas Artes, el monumento a la Independencia; también destacan los grabados; la literatura, la filosofía, y la historia. En 1866 se fundó la Sociedad Filarmónica Mexicana y destacan los pianistas y compositores. "Aunque la educación fue privilegio de las clases acomodadas del país, se creó un Congreso Nacional de Instrucción para solucionar los problemas de la educación pública, **estableciéndose la escuela obligatoria, gratuita y laica**".<sup>1</sup> Las escuelas primarias se duplicaron, Justo Sierra colocó al país en un alto nivel cultural. Se funda la Academia Mexicana que corresponde con la Española de la Lengua.

*Después del porfirismo, las etapas políticas del país están muy ligadas a la educación por lo que se describen con cada presidente de la República recién formada, ya que cada una aporta algo a la cultura del país.*

Durante la presidencia de Juárez (1867 a 1871) se protegió la educación primaria pública, estableciendo la preparatoria y reorganizando escuelas superiores como leyes, ingeniería y medicina.

Francisco I Madero, (1911) se ocupó de los indígenas, dándoles educación y sustento.

Carranza (1917-1920) dispuso que la educación debía ser laica en la Constitución de 1917.

Álvaro Obregón en 1923 estableció las escuelas rurales, las misiones culturales y la Secretaría de

---

<sup>1</sup> Pág. 282 López y Lozano ya citado

Educación Pública.

Plutarco Elías Calles aumentó la enseñanza en zonas necesitadas y fundó escuelas agrícolas e incrementó las escuelas rurales. Creó la Escuela de Agricultura de Chapingo.

Emilio Portes Gil estableció que se gobernarse por sí misma la Universidad Autónoma de México.

Lázaro Cárdenas hizo que prosperara la educación popular y más intensa la educación rural. suprimiendo doctrinas confesionales. Promovió la educación socialista.

Manuel Ávila Camacho apoyó la educación, llevó a cabo una campaña intensa para desarraigar el analfabetismo. Estableció el Colegio Nacional; la Comisión de Investigación Científica, el Seminario de Cultura Mexicana, el Instituto de Capacitación para el Magisterio. Impulsó al Politécnico Nacional y a la Universidad.

Miguel Alemán Valdés construyó la Ciudad Universitaria una de las mejores y primeras de Latinoamérica.

Con Adolfo Ruíz Cortines aumentaron los centros de educación rural con la campaña de Bienestar Social Rural.

Con Adolfo López Mateos, se estableció el texto único y gratuito para la educación primaria. Se estableció un nuevo plan educativo que no ha sido igualado. Fomentó la creación de escuelas y dotó de presupuesto a la Universidad y al Politécnico.

Gustavo Díaz Ordaz dotó de libros de texto a los invidentes y otorgó a la Secretaría de Educación Pública uno de los más altos presupuestos. Presentó la innovación de realizar la Olimpiada Cultural.

Con Ernesto Zedillo Ponce de León, en 1999 se incluye la educación secundaria como obligatoria.

Durante los siglos XIX y XX a pesar de las carencias y dificultades económicas en el país siempre se ha dado apoyo a la educación e impulsado programas para erradicar el analfabetismo y llevarla a las zonas rurales, se impulsó la cultura general prosperando las bellas artes ( literatura, música, arquitectura, escultura y pintura). Las escuelas públicas han incrementado su alcance, desde la primaria hasta la educación superior.

Cabe destacar que la mujer estuvo rezagada en educación por años, por supuesto que tampoco la pedían por estar absortas en la atención de la casa y de sus habitantes, hasta que poco a poco se fueron incorporando por la necesidad económica de cubrir los satisfactores básicos exigiendo su

participación en igualdad de condiciones. De tal suerte que en la actualidad tienen las mismas oportunidades de educación que el varón y se refleja su presencia en todos los ámbitos laborales de la sociedad, a su vez el hombre que desea conservar un lugar en la sociedad como jefe de familia, con el fin de incorporarse a la nueva familia mexicana, colabora más con la mujer en las responsabilidades de la casa.

Ahora en México la escolaridad se imparte desde jardín de niños hasta doctorado incluso desde bebés, se les da estimulación temprana. Para la realización de los estudios, existen escuelas públicas y privadas, de diferentes costos y calidades; es obligatoria la educación preescolar, primaria y secundaria; existe la variante de secundarias y bachilleratos técnicos; estudios de secundaria y preparatoria con sistema abierto y las Universidades; sin embargo, a pesar de la cantidad y tipos de escuelas, el nivel en la educación es variado por lo que se dificulta su elección.

La educación en escuelas particulares se ha incrementado por lo deficiente de los programas y de la preparación del alumno en las escuelas públicas, las escuelas están enclavadas en todo el territorio nacional, existiendo incluso escuelas rurales y centros de capacitación y adiestramiento donde se imparten cursos específicos, particulares o grupales, de oficios o administrativos. Todas las escuelas y centros de capacitación tienen horarios y costos diferentes para elegir el más conveniente de acuerdo con las necesidades.

La educación, siempre se ha tenido pero no ha sido equitativa, se han discriminado los grupos sociales en diferentes formas, en todos los tiempos, lo que da como resultado que el país no se haya desarrollado en forma homogénea. A pesar de la revolución, hasta unos años después se tuvo al alcance de todos los mexicanos y dejó de ser elitista, por ese motivo, no se tiene el mismo nivel educativo y a la fecha aún existe analfabetismo en México no obstante el desarrollo educacional.

La educación superior tiene una antigüedad de entre 70 y 80 años considerando que el trato no era igualitario y que no se tenía la misma posibilidad de ingresar, solo algunos grupos tuvieron la preparación necesaria para continuar estudiando y son los padres quienes impulsan y hasta obligan a los hijos a estudiar, porque desean para ellos lo que los padres no pudieron ser o lo que no llegaron a tener.

No se refiere únicamente a aspectos formales y a la modernización tecnológica de la educación sino que contempla elementos de fondo, filosóficos y de contenido desde los planes de estudio de primaria, nivel medio, universitarios, de postgrado y especialización. La educación es la "formación del espíritu", es la base de la cultura de un pueblo y esta formación se inicia fundamentalmente en la educación que brinda la familia", el jardín de niños, la educación preescolar y la primaria.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pág. 49 Capacitación Alfonso Siliceo. Limusa

**C.2.3.- Institutos y Universidades para la educación en México.**- Las primeras instituciones superiores fueron los seminarios donde se hacía la preparación de los sacerdotes.

En 1538 se estableció el Colegio de Infantes de la Catedral.

En 1540 se fundó el de Tiripetio y el de San Pablo de la ciudad de México. El de Santa María de Todos los Santos tuvo estudios superiores y de facultad. Los criollos tomaron bajo su cargo la educación superior y criolla para la aristocracia.

En 1576 fundaron San Pedro y San Pablo, donde se enseñaba el latín y altos estudios.

En 1586 se fundó el de San Gregorio, para indígenas principales (hijos de caciques) y el de San Ildefonso para criollos llamado el Seminario de San Pedro y San Pablo, en general se extendieron por todo el territorio y añadieron materias como física, ciencias naturales y filosofía moderna.

En el porfirismo, en la educación superior se crea la Normal de Maestros, la Escuela de Medicina Homeopática, las escuelas preparatorias en casi toda la República y la Universidad Autónoma de México.

Entre 1917 y 1921, en el tiempo de Venustiano Carranza se le dio el nivel de Universidad a Chapingo y creó el Politécnico Nacional.

*La Real y Pontificia Universidad de México.*- Zumárraga y Mendoza iniciaron los trámites para que se creara la Universidad en la Nueva España, por medio del cabildo se autoriza en septiembre de 1551; se hizo realidad en 1553 y hasta 1597 se confirmó su fundación como Real y Pontificia para indios y españoles; se enseñó retórica, didáctica, latín, filosofía, teología, derecho y sagradas escrituras. Había cinco facultades:

Artes (lógica, física y metafísica); Teología, Canones, Leyes y Medicina.

También se enseñaron lenguas indígenas (náhuatl y otomí) y matemáticas como cátedras. La Universidad daba cuatro grados, comenzando por el Bachillerato, siguiendo el de Licenciado y Maestro, y terminando por el de Doctor. La universidad estaba regida por el Rector y el claustro de profesores, ambos tenían el poder ejecutivo y el legislativo respectivamente.

En el siglo XVII, los títulos de nobleza y universitarios estaban sujetos a impuestos. Hay escuelas para todos, en teoría ya no hay esclavos y se concibe la remuneración por el trabajo.

En la actualidad existen aproximadamente 55 Universidades Públicas en el país, además de las privadas.

**C.2.4.- Forma de pensar del mexicano.-** Como ya lo mencionamos con anterioridad, desde siempre la madre juega un papel importante durante la vida del mexicano, es en los brazos de ella que el niño se siente seguro, es en quién confía, con la que se abandona porque es la que satisface sus necesidades sin importar lo que tenga que hacer, de donde o cómo lo obtenga.

El niño recibe de la madre no nada más lo que necesita sino además, de lo que la madre careció, por lo que recibe satisfactores materiales como juguetes, ropa o útiles escolares en abundancia. Por otro lado, se sobrealimenta, recibe señales de inseguridad o violencia; con el fin de recibir protección, vivirá privado de la compañía de amigos o de juegos, en áreas de participación social, las cuales son necesarias para un desarrollo adecuado.

Por otro lado, sabe que si respeta las normas de su madre recibirá amor y atención, de allí que de adulto, al repetir las conductas aprobadas interiormente se sentirá satisfecho, pero cuando no siga los viejos moldes sentirá angustia por la desaprobación y desamor, de la imagen interna que guía su conducta.

Se fija en el niño la sensación de tener, como sea; sabe cómo obtener de su madre, padre, o familiares en general para satisfacer sus necesidades y el mexicano aprende o conoce la forma más hábil para lograr esos satisfactores. El niño que crece sin padre siempre tiene la idea de querer ser como su papá, esperando y buscando su reconocimiento y admiración, para obtener el cariño que no ha tenido. En la familia se va formando la idiosincrasia del mexicano, su cultura y sus valores, contribuyendo a su forma de pensar y al origen de sus ideas.

El mexicano copia muchas de las conductas de los padres, por ejemplo; si están acostumbrados a obedecer y respetar a sus ascendentes, respetarán y obedecerán en el trabajo a sus jefes; si sus padres no fueron a la escuela, no estarán de acuerdo en que ellos vayan o si se han dado cuenta de la necesidad de educación, los obligarán a asistir; si no respetan las reglas, ellos no las respetarán; si una conducta de corrupción es natural en su casa, lo será también en la suya; si han visto denigrar a sus semejantes y hacer patente su superioridad, humillarán y tendrán conducta despreciativa para con sus semejantes; si tienen la oportunidad de obtener riqueza sin mucho trabajar o sin esforzarse buscarán la forma de obtenerla de la misma manera.

Como consecuencia de lo anterior, se sigue manteniendo la idea del rico y el pobre; del inteligente y del que no lo es; del listo o astuto y del tímido o retraído, de baja o nula autoestima y el de pocas aspiraciones y el que tiene el deseo de triunfar. Si estas características las aplicamos al

trabajador mexicano gubernamental concluimos que en el gobierno no colaboran los personajes que tienen aspiraciones de conseguir lo que desean de la vida, sino quienes creen que allí se encuentra la forma segura y fácil de vivir.

Curiosamente el mexicano surge de una cultura nueva formada de la mezcla de varias razas, pensamientos, lenguas, costumbres, tradiciones, religiones, formas de vida, de conocimientos, de la aportación de varias culturas y en un territorio autosuficiente para sobrevivir, pero carente de facultades para administrarlo.

El pensamiento mexicano nace en terreno fértil, pero en él se ha sembrado hambre, pobreza y degradación; ha visto pasar la riqueza y el poder, asimilando las formas de conseguirlo y lo que se obtiene cuando se tienen; hay quienes aprovechan la educación que está a su alcance, obtienen los conocimientos y habilidades necesarios para amasar grandes fortunas; habiendo otros que tienen una riqueza obtenida en forma fraudulenta y los que sin molestarse la tienen por herencia.

Siendo una característica del mexicano el buscar la forma de "tener para ser", han visto lo que hace el hambre, lo que logran y como lo hacen los que quieren salir de la pobreza, aplicando el dicho de "el hambre es canija pero más el que la aguanta", y cuando se les presenta la oportunidad saben aprovecharla.

Muchas conductas equivocadas son consecuencia de la ignorancia, por falta de preparación o de educación. El mexicano, a través de hechos observados en su familia, asume que el padre tiene poder ante todos los miembros y eso le impulsa a imitar su conducta y tratar de obtenerlo, tanto en su casa como en el trabajo. Una vez que tiene poder, el mexicano se siente intocable y cambia su comportamiento radicalmente porque no aprendió a tenerlo.

Con las haciendas, en la Nueva España existe una relación patrón-trabajador que implica; "yo soy el dueño, yo soy el que sabe, yo tengo el poder y a ustedes les toca obedecerme en todo. Si lo hacen me encargo de ustedes pero ¿cuidado con oponerse y rebelarse! De aquí se obtiene la cultura de tratar siempre de quedar bien con el de arriba, el trabajo como servidumbre".<sup>1</sup>

El pobre es el que trabaja mucho y gana poco, sosteniendo al rico, lo inadecuado de esto es que las personas se acostumbran a este modelo y no desean salir, teniendo poder desea seguir ejerciéndolo cómodamente, para disfrutar de una riqueza que no les costó tener o por el contrario, no lo tienen pero quieren seguir como están; es más cómodo que esforzarse por salir de ese rol de vida y ser diferente. Existe; sin embargo, el inconforme con lo que tiene, el que quiere modificar su estilo de vida y lucha por ello; trabaja y se esfuerza por cambiar, por tener más; se prepara, estudia, cultiva sus habilidades, crece y se enriquece.

---

<sup>1</sup> *Psicología del mexicano en el trabajo* Págs. 84 y 85.



La escuela; crea un ambiente autoritario, no coincidir con el profesor es estar contra él y atraerse su mala voluntad. En lo político, la tradición del partido dominante ha reforzado el servilismo. En el gobierno, hay quienes han tenido posibilidades de mejorar el país y solio han gobernado para su bienestar y prosperidad; pero hay otros, que mediante abusos han aprovechado para si mismos lo que corresponde a México. Desafortunadamente, en la historia del gobierno, persiste la inclinación por llegar a él para avenirse de recursos, en beneficio particular y el país, sigue estando mal administrado.

### **C.3 El trabajador mexicano.**

En este punto describiremos al hombre o mujer como trabajador cuyo desarrollo y preparación se han dado en México, sus raíces corresponden a familias mexicanas, como ha sido su formación ideológica y cuáles son sus características, que lo identifican como mexicano.

**C.3.1.- La herencia ideológica.-** Desde la época prehispánica, el hombre se ha regido por una sociedad en la que existe servilismo, favoritismo y jerarquías, enfatizando a quienes tienen el poder, al que tiene riqueza y al que es pobre.

Los españoles dejaron en México a través de sus descendientes; la mentalidad de trabajar poco, de buscar al necesitado para que realice el trabajo, al menor costo posible o la manera de que lo hagan por él, mediante el convencimiento. Explotando al que menos tiene para que nunca tenga y poderlo someter.

Además se obtuvo por otro lado, la habilidad para avenirse e incrementar los recursos que cubran sus satisfactores, ya sea poco a poco, o rápido, de una sola vez; legal o ilegalmente, para salir de la pobreza originalmente; sin embargo, al ver la facilidad con la que se obtienen y ante la posibilidad de conseguir más, se pierden en la vorágine de la corrupción. Lo anterior da principio en las haciendas, en los comercios y en los puestos públicos.

Los franceses donaron a México la idea de que por ser "güeritos" y "señores" no deben de trabajar, como trajeron con ellos a la raza negra como esclavos, fomentaron la cultura de que el moreno sirve al blanco y como estaban en el círculo de los que tenían en sus manos las fuentes de trabajo se consideró como verdad. Los árabes trajeron la cultura de trabajar para tener, pero quienes lo hacían para ellos se percataron de la explotación de que era objeto el consumidor, pero al ver cómo se incrementaba su riqueza, los mexicanos copiaron el modelo.

**C.3.2.- El mexicano como trabajador.-** "La sociedad del virreinato, sociedad de castas, sociedad desintegrada, dio origen al tipo popular; cínico, pícaro, corrupto, destructor. Sociedad piramidal como la que más; dogmática, opresiva, ritual, explotadora; sociedad donde "las

ejecuciones de los reos se hacían con la solemnidad de un oficio religioso".<sup>1</sup>

El natural se colocaba frente al gachupín, sinónimo éste de privilegio, proteccionismo, y monopolio, y se oponía al criollo y al mestizo, sinónimo de trabajo, de libre comercio y de lucha.

No sólo en los rudos inicios del siglo XVI, también en los siglos XVII y XVIII los trabajadores gemían devaluados; eran "mano de obra" única.

"Alejandro Von Humboldt habría de señalar que en los obrajes-embriones o anticipos de la fábrica, los obreros, laboraban y malcomían en un ambiente infrahumano, casi como animales. Y en cuanto a los indios, no reconoce ni hace uso de la especialización de trabajo que tenían las comunidades, todos hacen lo mismo, o más bien, lo que se requiera. En el trabajo obligatorio los indios son sólo fuerza mecánica, que se aplica indistintamente a tareas cuyos objetivos los determinan los españoles y cuya razón responde exclusivamente a los intereses de aquellos".<sup>2</sup>

Durante la colonia, la independencia y la revolución, surge un período en el que la *clase alta* disfrutaba de una vida de dispendio, la *clase media* vivía de su propio trabajo y la formaban principalmente los artesanos, herreros, panaderos; es decir aquellos quienes tenían un oficio. La *clase más pobre* era la que trabajaba en las propiedades de los ricos, no eran dueños de nada y vivían endeudados en las tiendas de raya.

Toleran el trabajo a pesar de sentirse a disgusto y sometidos, solo por la necesidad de tener algo, particularidad del trabajador frustrado, quién asimilando las experiencias de servilismo en el trabajo. El mexicano, en casa adopta el mismo papel que ha visto desempeñar, el de jefe y lo aplica en la familia, desquitando con sus hijos o su pareja, dicha frustración, la cadena se repite y el ambiente se refleja también en el mundo afectivo, con familiares o amigos y en la productividad laboral.

Durante la investigación hemos analizado varios tipos de personas en la sociedad mexicana que desarrollan a su vez trabajos diferentes ubicados en distintos niveles de la pirámide social, lo anterior muestra entre otros aspectos varios niveles socioculturales, económicos y educativos que hacen un juego de liga en el que estirar o aflojar es de acuerdo con la posición que se desea tener en dicha pirámide.

**C.3.3.- Los paradigmas del mexicano en el trabajo.**- Para facilitar la descripción de los aspectos que caracterizan al mexicano, en su forma de pensar, de actuar y de trabajar, no hay nada mejor que lo resuma, como las frases, los dichos y los paradigmas que describe Héctor

---

<sup>1</sup> *Psicología del mexicano en el trabajo*. Pág. 35, González y Gutiérrez.

<sup>2</sup> Bonfil, G. Batalla. *México profundo*. Grijalbo, México, 1990, Pág. 140.

Noguera Trujillo en su libro "Los nuevos paradigmas del mexicano en el siglo XXI".

Una de las frases favoritas que caracterizan al trabajador mexicano es ¡Ahí se va!, que significa; no importa si no queda perfecto, se ve más o menos bien o es todo lo que se pudo hacer. Lo que implica dejadez, mediocridad, falta de calidad, eficiencia, eficacia y competitividad.

Otras frases favoritas son:

- ❖ ¡Al que parte y reparte le toca la mayor parte! Significa que el que reparte algo se siente con derecho de quedarse con la tajada más grande.
- ❖ ¡A río revuelto ganancia de pescadores! que los más listos obtendrán mejor provecho de una situación conflictiva arbitrariedad, injusticia, atropello.
- ❖ ¡Cada quién que se rasque con sus propias uñas! Trabajar sin envidias y en equipo: Envidia, baja autoestima, egoísmo.
- ❖ ¡Camarón que se duerme se lo lleva la corriente subraya la existencia de alguien que se descuida o es poco listo y le va mal en provecho de otros más listos que él. Desconsideración, abuso, prepotencia, injusticia!
- ❖ "De que lo gasten los corruptos a que lo gaste yo, mejor yo" surgió cuando se decía que nuestros impuestos están trabajando y era obvio que era en beneficio de los gobernantes y no del país.
- ❖ Existe irresponsabilidad, falta de conciencia social, mentira, engaño, trampa.
- ❖ "El año de Hidalgo, chin chin el que deje algo" frase que aplicaba en servidor público en su último año de gobierno en el que él y su gabinete deben arrasar con todo. ¡Cuánto daño le han hecho a México los años de Hidalgo; robo, abuso de autoridad, posición de privilegio, descaro, cinismo, hurto.
- ❖ "No quiero que me des ponme donde hay". No te preocupes por darme, yo me despacho solo, desfachatez del que quiere dinero fácil en grandes cantidades y con frecuencia abuso, flojera, ambición sin límite, cinismo.<sup>1</sup>

Estos dichos se aplican a los mexicanos y describen de forma clara su forma de pensar, de actuar, de comportarse, de sentir y de reaccionar ante situaciones que se presentan en su vida diaria, ya sea en el aspecto social o familiar y en el trabajo; por ese motivo, menciono la recopilación de paradigmas que aplica el trabajador mexicano en general y al servidor público, algunos de éstos fueron tomados del libro de Noguera ya mencionado. Los paradigmas mexicanos que atañen al trabajador son:

**Puntualidad.** El mexicano tiene la tendencia a llegar tarde a todos los lugares.

---

<sup>1</sup> *Los Nuevos paradigmas del mexicano en el siglo XXI. Héctor Noguera Trujillo. Edir. Panorama.*

**Trabajar en equipo.** Por idiosincrasia el mexicano no acostumbra trabajar en equipo, se tiene la tendencia a evitar que los demás sobresalgan y no buscan unir capacidades con sus compañeros.

**El cambio.** El mexicano tiene la tendencia a buscar siempre un status y tiene temor al cambio y a lo que representa.

**Desidia.** El mexicano todo deja para el ultimo momento, para mañana o para después por lo que se le conoce como "El hombre del FUTURO".

**Orden.** Por lo regular es muy desordenado, de tal forma que nunca encuentran las cosas en donde se supone deberían estar, son desorganizados para todo y en el trabajo principalmente.

**Constancia.** No hay manera de alcanzar algo sin antes haber perseverado para conseguirlo, es decir, aquí aplica el dicho de que "El que persevera alcanza" y el mexicano es muy desesperado y busca resultados rápidos.

**Responsable.** Cuando algo no sale bien manejan los clásicos pretextos del mexicano, que son el "ahí se va", "pues ni modo", "ya veremos", etc.

**Educado.** Se refiere principalmente al hecho de que los mexicanos no son muy educados, y esto es en cuanto a la cultura general que posee, no tiene el hábito de leer, ni de buscar información.

**Honestidad.** Los mexicanos tenemos la tendencia a disfrazar o a exagerar la realidad, o a inclinarnos por el camino mas fácil, el de la corrupción, el engaño, la mentira, la simulación.

**Proactivo.** El mexicano esta acostumbrado a recibir únicamente ordenes y no vemos mas allá de las palabras de nuestros jefes o superiores, es necesario ser activo, no perezoso ni atenido a las ordenes o sugerencias de la gente.

**Respetuoso.** No respeta el medio ambiente, a las personas y las ideas de los demás.

**Envidioso.** La tendencia humana del mexicano, es envidiar a todo aquel que ha logrado sobresalir por encima de él, criticarlos, juzgarlos o "colgarles milagritos" que opaquen sus logros.

**Comprometido.** No tiene una cultura comprometida con sacar adelante al país.

**Responsabilidad Social.** Debe entender que es su responsabilidad el lograr una mejor sociedad, ejercer acciones que nos ayuden a no ser corruptos, que respondamos por nuestros hechos.

**Auto estima.** Los mexicanos nos hemos apocado en muchísimos aspectos, nos vemos por debajo de países hermanos y que no creemos que podamos salir adelante.

**Buscador de retos.** El mexicano actual es mas bien pasivo, no ha aprendido a disfrutar aquellas situaciones que presenten un reto, un obstáculo a vencer o algo que por sí mismo sea difícil de conseguir.

**Ecologista.** El mexicano es descuidado con la basura, con la tala de bosques, con la contaminación de ríos y lagos; les gusta la música a "todo volumen", no pueden vivir sin ruido, tiene que aprender a cuidar y conservar el medio ambiente.

**Saludable.** El mexicano tiene una dieta "T", de tortas, tacos y tlacoyos. Debe crear una cultura del deporte, tener una alimentación balanceada y en pocas palabras cuidar su salud.

**Ahorrativos.** El mexicano pretende gastar hasta el último centavo, incluso más de lo que tiene, no ha forjado una cultura de ahorro.

**Perfeccionista.** No tiene la cultura de hacer todas las cosas con el mayor cuidado, con la mira de lograr un trabajo bien hecho, superarnos; aquí cabe el principio de calidad, el de hacer las cosas bien desde la primera vez y siempre.

**Ingenioso.** El mexicano tiene la virtud de inventar excusas increíbles; de hacer que funcione algo, el hábil para mentir, para crear historias, para "inventar o reparar" cosas.

Estas ideas denotan la popularidad del mexicano en cuanto a su comportamiento, a su forma de actuar, a la actitud que refleja y a las características que lo identifican.

#### **C.4.- El servidor público**

**C.4.1.- Concepto.-** Al trabajador que desempeña una función en el gobierno se le conoce como empleado gubernamental, funcionario público, burócrata o servidor público.

De acuerdo con el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el

concepto: "Se modificó de funcionarios públicos a servidores públicos con el propósito de acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debe observar el trabajador público en su empleo, cargo o comisión".

Y del Art. 108 de la constitución, servidor público corresponde en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal. En este trabajo nos referiremos en forma indistinta pero siempre se tratará del servidor público.

**C.4.2.- Antecedentes.**- En la época virreinal, la corona vende los puestos públicos (alcaldes, corregidores, gobernadores, capitanes, etc.) por eso estaba en el poder solo la gente que tenía para pagar; es decir, los que tenían el poder en sus manos para seguirlo teniendo y acapararlo, considerando el cargo público un beneficio, riqueza y patrimonio personal, una oportunidad para incrementar sus bienes, pero nunca para beneficiar a la comunidad o para servir al público. Veían que quién tenía un título nobiliario no siempre era quién más trabajaba o se esmeraba en cumplir con sus obligaciones sino quienes estaban bien con el monarca por referencias o informes recabados.

Como lo mencionamos anteriormente, la sociedad mexicana ha visto un gobierno en forma de pirámide en el que los de abajo enriquecen a los de arriba concentrando la riqueza en la punta, ya sea un emperador o un rey pero siempre jerarquizado en el que uno manda y otro atiende o cumple, donde se debe dar gusto a alguien y con la idea de servir "quedar bien con el jefe o con el de arriba" y hacer lo que me piden para seguir teniendo los privilegios que tengo ahora y si es posible incrementarlos.

Con la vida de francachela continua que vivían los ricos, desatendían sus negocios y los dejaban a cargo de personas, que estaban más o menos capacitadas, para que los atiendan, los cuales hacen uso del poder conferido, tratando de sacar provecho personal, favoreciendo a quienes compartían sus "ideas de administración", perjudicando a las personas que no estuvieran de acuerdo con sus métodos; haciendo las cosas como creían que era mejor y no como debiera ser, prefiriendo a quién pudiera retribuir el favor y floreciendo el concepto de "favoritismo".

Este modelo se repite en la Administración Pública, donde se otorgan puestos, no por conocimientos sino por recomendaciones, es aquí donde surge el burocratismo y se da origen a la corrupción y al dispendio de recursos; al no empatar las obligaciones del Estado con las actividades de los servidores públicos, no había normas que regularan o reglamentos que definieran con precisión, los procedimientos a que debieran sujetarse los Secretarios, sin un órgano que calificara su actuación, solamente debían cumplir con el jefe.

En la época independiente, la lucha constante entre conservadores y liberales no dejan avanzar al

país, en la implantación de un gobierno estable. *Da comienzo el relajamiento en la administración pública ya que solo se favorece a las clases privilegiadas que eran, se suponía, las más letradas y estaban capacitados para gobernar, lo que significó que el poder siguiera en manos de los poderosos.*

Durante el gobierno de Venustiano Carranza, surge la Contraloría, en el de Miguel Alemán Valdés se hicieron muchas obras y curiosamente muchos funcionarios se enriquecieron durante su mandato.<sup>1</sup> En el de Ruiz Cortines se hizo todo lo posible por evitar abusos y gastos superfluos. Los líderes sindicales fueron controlados por las autoridades. Adolfo López Mateos procuró mayores prestaciones a los funcionarios públicos y José López Portillo y Luis Echeverría Álvarez destacaron por la corrupción a pesar de promover la "Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, más bien se aplicó el dicho "a río revuelto, ganancia de pescadores".

La administración pública se preocupa por vigilar la actuación del servidor público y de los programas que desarrolla; sin embargo, no tiene un procedimiento homogéneo para la contratación del personal, un tabulador general que se aplique en el gobierno, existe un común denominador, la gente ingresa al sector público por recomendación, sin pruebas confiables y estrictas, sin cumplir con las disposiciones en materia de sueldos y salarios, no se respeta la capacidad y experiencia del empleado para las promociones, hay manipulación para otorgar incremento de salarios y aumentar categorías.

Por otro lado, los empleados de confianza no tienen la garantía del trabajo seguro, cada sexenio o antes de concluirlo cambian de Dependencia o Entidad, para asegurar trabajo por lo menos otros 6 años. no se tiene dispuesto aplicar en todos los niveles jerárquicos, un análisis del personal que labora en el gobierno, ni se actualizan los exámenes para evaluar sus conocimientos con el fin de considerar si se hace acreedor o no a un nuevo puesto público.

En la actualidad básicamente el modelo no ha cambiado, la diferencia es que algunos han encontrado una forma rápida para enriquecerse mediante un puesto en el gobierno aprovechando que durante 70 años los dirigentes del Estado fueron intocables, convirtiéndose en una mafia que cubría todos los lados por donde pudiera escaparse la sociedad.

**C.4.3.- Formas de contratación para servidores públicos.**- Existen varios tipos de contrato para los servidores públicos, básicamente los siguientes:

- ⊕ *eventual*, es el empleado al que le dan un contrato por determinado tiempo o por un trabajo específico a desarrollar.
  
- ⊕ *confianza*, es aquel que lo contratan sin tiempo determinado con la particularidad de poder

---

<sup>1</sup> Pág. 316 de López y Lozano ya citado

romper la relación laboral por parte del área contratante y finiquitando al empleado por ley y de acuerdo a las disposiciones internas o al contrato colectivo de trabajo.

- ⊕ *base*, se refiere al empleado que labora en el gobierno en forma permanente con derecho a jubilación y a afiliarse en el sindicato correspondiente.
- ⊕ *honorarios*, corresponde al empleado que presta sus servicios por tiempo determinado y sin tener las mismas prestaciones que los empleados de la Dependencia o Entidad, pagando sus propios impuestos porque no le son retenidos.
- ⊕ *temporal*, se refiere a los trabajadores que contratan con todas las prestaciones pero durante el tiempo que se requiera para cubrir ausencias de empleados por incapacidad o vacante.

**C.4.4.- Tipo de empleados.**- En la Administración Pública Federal, existe un organigrama para cada Dependencia o Entidad el cual es autorizado previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se asignará el presupuesto de egresos de acuerdo con la nómina y de acuerdo al total de puestos contemplados en ella, esta pirámide aplica de acuerdo al nivel jerárquico y al análisis de puestos que corresponde según el manual de Organización, el tipo de contrato que debe tener cada empleado. Se manifiesta claramente una división en la pirámide en: empleados de estructura y empleados nominales.

Los primeros, se refieren a los servidores públicos de mandos medios y superiores, a los puestos de la punta hacia abajo; es decir corresponde desde el titular hasta jefes de departamento o equivalente (aún cuando en los organigramas también se contempla para presentación las oficinas y las secciones), estos puestos tienen generalmente prestaciones adicionales y son "de confianza". En el gobierno federal, existen grupos de trabajo los que se mueven en la Administración Pública de un área a otra, desplazando a los que las ocupan en ese momento, siempre buscan la forma de "colocar" a sus compañeros, aún cuando en la actualidad existe el "servicio general de carrera" que supuestamente lo va a erradicar.

El empleado nominal, se refiere a todos los demás empleados que en la medida que crece la pirámide, crece el número de trabajadores gubernamentales pero con muchísimo menos salario. La mayor parte del presupuesto se aplica en los empleados de confianza, por lo tanto entre más arriba en la escala este un funcionario, más alto será su salario.



## C.5 Capacitación y desarrollo de personal

Considerando que la capacitación es parte de la educación y por lo tanto del desarrollo evolutivo del hombre, el cual abarca el ámbito personal, social y desde luego el grupal, es lógico pensar que, si el hombre desea crecer en el sentido de aprender, para progresar, de saber más, para estar más capacitado; en beneficio propio, de la familia, de la sociedad y de las empresas u organizaciones, la educación juega un importante papel, porque a través de ella se forma al hombre.

Así entonces, considerando la capacitación como educación y bajo el criterio de "todos los días se aprende algo nuevo" o "nunca se deja de aprender", concluimos que la herramienta con la que cuenta una empresa para educar a sus empleados con la finalidad de crecer y transmitir la cultura organizacional, es la capacitación, cuyos programas de adiestramiento, formación o entrenamiento tienen la misma meta, tener personal efectivo, valioso, con los conocimientos básicos, la cultura necesaria y las características requeridas para desarrollarse en cualquier campo.

Un concepto importante es que la capacitación, es educación y aplicado en una organización debe ser sistemática; es decir, que debe ser constante y permanente, considerando que al crecer en forma personal el empleado participa en el crecimiento de la empresa. No siempre debe ser como adiestramiento para una función, como parte de una mecánica o parte de un proceso, la capacitación, debe basar su concepto en el desarrollo personal, tanto para crear un ambiente de trabajo agradable, como para fomentar la práctica de aprendizaje continuo, como único medio para mejorar cada día y estar abiertos a cambios y avances tecnológicos.

**C.5.1.- Concepto de capacitación.-** Es común utilizar los conceptos de adiestramiento y capacitación en forma indistinta; sin embargo, su esencia es diferente "Adiestramiento: es la habilidad o destreza adquirida por regla general, en el trabajo básicamente físico. Se imparte a los obreros en la utilización y manejo de máquinas y equipos" y el concepto de "La capacitación: Incluye el adiestramiento pero su objetivo principal es proporcionar conocimientos sobre todo en los aspectos técnicos, tácticas y estrategias del trabajo. Se imparte a funcionarios, ejecutivos y empleados en general, los que tienen una base intelectual importante".

"La capacitación consiste en una actividad planeada y basada en necesidades reales de una empresa u organización y orientada hacia un cambio en los conocimientos, habilidades y actitudes del colaborador".<sup>1</sup>

De estos conceptos y consideraciones, se puede deducir que adiestrarse y capacitarse es parte de la función educativa, por lo que es indispensable tener en la organización un centro de educación o

---

<sup>1</sup> Pág. 25, *Capacitación Y Desarrollo de Personal*, Alfonso Siliceo, Limusa-Noriega Editores

de capacitación interna, que comprometa a la Organización a "el desarrollo que tiene mayor amplitud. Significa un progreso integral del hombre por lo que abarca la captación de conocimientos, el fortalecimiento de la voluntad, la disciplina y la adquisición de todas las habilidades que se requieran, para ser ejecutivos de alta jerarquía en la organización de las empresas".<sup>1</sup>

Para que el objetivo general de una empresa se logre plenamente, es necesaria la función de capacitación; que colabora aportando personal debidamente adiestrado, capacitado y desarrollado para que desempeñe bien sus funciones, de acuerdo a las necesidades reales de la empresa. *La capacitación es la función educativa de la organización, por medio de la cual se establecen las bases para atender las necesidades presentes y futuras de preparación y habilidad de los trabajadores.*

**C.5.2.- Capacitación en México.-** Afortunadamente, bajo la anterior premisa, los modelos educativos en lo general y la capacitación en particular, han tomado el lugar que les corresponde en la práctica de la administración. Cada vez más empresarios, directivos y en general líderes de instituciones, se han abierto a la necesidad y bondad de contar para el desarrollo de sus organizaciones, con programas de capacitación que promuevan el crecimiento personal, la calidad y excelencia en el desempeño de las laborales individuales y de la empresa, ya que incrementan sus índices de productividad.

El gobierno ha insistido en la modernización educativa, como el mejor medio para enfrentar con visión estratégica los problemas de México. El presidente Salinas de Gortari, manifestó que modernizar la educación es hacer un "México fuerte" que nos permita salir del rezago y de la dependencia y enfatizó que, en la calidad de la educación está la batalla decisiva de México.

En beneficio personal, familiar, empresarial y nacional, deben ser enseñados los conceptos de calidad y productividad desde los primeros años de estudio, de manera tal que las nuevas generaciones de mexicanos aprendan y sean conscientes de su importancia en la vida y en el trabajo.

Si bien se han hecho algunos esfuerzos por mejorar los niveles de capacitación en nuestro país elevándola a rango constitucional y estructurando las obligaciones patronales, estas tentativas no han podido responder, a las necesidades y deficiencias que en este renglón, enfrentan las organizaciones de México como consecuencia de las deficiencias de los gobiernos.

---

<sup>1</sup> *Problemas de la administración, Isaac Guzmán Valdivia, Limusa. 1966*

Toda capacitación que se imparte en nuestro país debe responder a los objetivos fundamentales de:

- o Promover el desarrollo integral del mexicano para el mejoramiento de su calidad de vida.
- o Asegurar el conocimiento, aprendizaje e incorporación de los valores nacionales del trabajo.
- o Crear sentido de conciencia y compromiso para participar en el fortalecimiento de México a partir de un desempeño laboral, personal, grupal y organizacional en el que el incremento y mejoramiento de la calidad y productividad sean la razón de su diario quehacer.
- o Habilitar los aspectos técnico-administrativos propios de cada puesto para lograr un desempeño eficaz y productivo dentro de la empresa, comunidad y país.

México debe avanzar hacia el concepto de educación integral y continua, es igual a capacitación constante para obtener resultados de servicio, calidad, rentabilidad y competitividad ante las organizaciones. Una capacitación que; proyecte el desarrollo del hombre, forme su espíritu de crecimiento y de solidaridad, integre su personalidad dándole; identidad, libertad para optar por valores y caminos de reto y responsabilidad; frente a sí mismo, su familia, su empresa, su comunidad y el país.

**C.5.3 La función de capacitar en México.-** El reto relativo a las actividades, que se realizan en México a nivel empresa; es simple, creemos que entrañan un profundo compromiso, de contribuir al bien de la persona e incrementar la productividad y por lo tanto al bien común de la sociedad.

Estamos convencidos, como ya se señaló, de que muchos problemas que nuestros empleados afrontan se deben a la falta de educación o al mal encauzamiento de la misma. Toda empresa, como es natural, está sujeta a un sinnúmero de situaciones que pueden resolverse a través de la capacitación. Como parte de un programa de desarrollo organizacional.<sup>1</sup>

La capacitación, es una condición para la productividad y el líder debe tener en su perfil, la característica de un educador comprometido, con la preparación y crecimiento de sus colaboradores. Es importante mantener siempre los siguientes principios y objetivos:

- ❖ A partir de las necesidades reales detectadas, establecer un sistema integral de capacitación y desarrollo humano y profesional en la empresa y un incremento en la productividad organizacional.
- ❖ La creación de un ambiente, en el que la capacitación y el desarrollo humano del personal, signifiquen un reto, un interés y compromiso de crecimiento individual, grupal y organizacional.

---

<sup>1</sup> Pág. 24 y 25 Capacitación Alfonso Siliceo. Limusa

- ❖ Convertir a la capacitación más bien en una filosofía y estilo de trabajo, con clara dirección y significado en lugar de una actividad estéril y burocrática.
- ❖ Brindar a todo el personal un nuevo concepto de la productividad, así como del trabajo en equipo y de los valores laborales, a través de todas las actividades de capacitación y desarrollo.
- ❖ Definir y buscar el compromiso en las tareas educativas, creando sistemas propios de capacitación y desarrollo que respondan táctica y estratégicamente a sus necesidades, y que conviertan el trabajo en tareas significativas y trascendentes, es decir, en "logros productivos".
- ❖ La formación de grupos que se conviertan en agentes de cambio y capacitadores que mantengan y enriquezcan las tareas de capacitación y desarrollo en la empresa.
- ❖ La creación de un programa de integración humana, a través del trabajo en equipo que fomente la creatividad y el diagnóstico de problemas.
- ❖ A través de la directiva en los diversos eventos educativos, patentizar y enriquecer el liderazgo de la dirección general.
- ❖ Establecer un programa estratégico, que contemple actividades inmediatas y de mediano y largo plazo; que de manera sistemática y acumulativa, formen, enriquezcan y mantengan una cultura organizacional.
- ❖ Involucrar a directivos, jefes, técnicos y personal en general, en las tareas educativas de capacitación y desarrollo, como instructores y promotores, de aquellos aspectos en donde su participación sea necesaria.

El problema del desempleo, subempleo y deficiente mano de obra, se ha convertido en uno de los temas del mundo contemporáneo.<sup>1</sup>

En México, diversos sectores de la industria han venido tomando decisiones, que si bien son justificadas y racionales por un lado, por el otro están desplazando y dejando sin posibilidades a obreros y empleados. Recortes y ajustes de personal están resolviendo parcialmente problemas de sobrepoblación laboral. Con posibilidades muy limitadas para ser justos, para trabajar y desarrollarse individual, familiar y socialmente.

*Solo a través de la educación y la cultura podremos resolver los problemas de corrupción,*

---

<sup>1</sup> pág 53

*abatiendo la indolencia, la incompetencia y la desviación de conductas.*

Por lo anterior, el gobierno tiene establecida la obligación, de elaborar y cumplir un programa de capacitación, para todo el personal de la Dependencia o Entidad, el cual se convierte en un requisito para promociones del servidor público y para recibir o mantener la certificación de calidad.

#### ***C.5.4 Fundamento legal en materia de capacitación***

**Antecedentes.-** La idea de hacer una reglamentación de la Capacitación y Adiestramiento, fue expresada por el presidente López Portillo, en su Primer Informe de Gobierno. Posteriormente envió una iniciativa de Ley en la cual se elevaba a rango de garantía social la capacitación. El 9 de enero de 1978, publicó el Diario Oficial el Decreto que adiciona la fracción XII y reforma la fracción XIII del apartado "A" del Artículo 123, en el cual se establece la obligación de dar capacitación y adiestramiento a los trabajadores.

El 28 de abril se publican en el Diario Oficial las reformas a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que reglamenta la norma constitucional, relacionada con la capacitación y adiestramiento a los trabajadores. El 8 de mayo, se publican las bases para la designación de representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores y de patrones, ante el consejo consultivo del empleo, capacitación y adiestramiento.

En nuestro país la teoría integral del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social está fundada en el Artículo 123 de nuestra Constitución, cuyo contenido identifica el Derecho del Trabajo con el Derecho Social.

➤ *El Artículo 123* en sus enunciados generales, otorga a los trabajadores los derechos a los cuales son acreedores por su trabajo, tales como las horas de trabajo, días de descanso, salarios, etc., así como las contraprestaciones, que los patrones tienen obligación de dar. Regula también las relaciones entre los obreros, empleados y patrones y regula los derechos de huelga, despidos, etc. Asegura a los trabajadores y a sus familiares lo correspondiente para salvaguardar sus patrimonios y bienes sociales.

Para nuestro interés, constituye una importante novedad la reforma constitucional del Artículo 123 en la que consigna como obligación de las empresas capacitar y adiestrar a sus trabajadores. Por su importancia transcribimos la fracción XIII:

*Artículo 123 Constitucional: Fracción XIII.* "Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o

adiestramiento para el trabajo. La Ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación". La obligación de capacitar y adiestrar fue reglamentada oficialmente por el Diario Oficial de la Federación, con fecha del 28 de abril de 1978, entrando en vigor el mes de mayo de ese mismo año.

➤ *Ley Federal del Trabajo artículo 3º*

"El trabajo es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores; por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social. Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores".

La Ley Federal del Trabajo, contempla la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores en el Capítulo III bis, Artículos 153 A hasta 153 X. Es importante que nuestra Ley Federal del Trabajo conciba a la capacitación, como fenómeno educativo y como de interés social. Gran acierto de nuestra legislación laboral, pues la enseñanza y capacitación del mexicano debe trascender a los intereses de la empresa y beneficiar tanto a la persona como a la sociedad en general.

El estado, a través de la capacitación superior debe procurar la certificación del personal, para tener un mejor nivel de competitividad, asegurar la capacidad técnica y administrativa del personal que trabaja en el área y obligar a la gente a estudiar y superarse; sin embargo, es importante que se retribuya su esfuerzo, con un mejor salario y una calidad de vida que sea acorde con sus necesidades.

En resumen, la capacitación fortalece la educación y contribuye al crecimiento del trabajador, en el caso del gobierno, sirve para mejorar la gestión pública. Al preparar al servidor o funcionario público, el trabajo que desarrolla será de mejor calidad y complacerá a quienes pagan su salario, el público en general. Al dominar su trabajo y tener un panorama u horizonte más amplio, estará en posibilidades de luchar por un puesto mejor al que tiene. La capacitación modifica conductas y estimula para cambiar, tener los elementos necesarios para que asuma la actitud de servidor público y respete los recursos del Estado.

Es importante considerar en este capítulo, los elementos que conforman el comportamiento organizacional en el individuo, entre estos elementos se encuentran:

- Los valores

- Las actitudes y
- La satisfacción en el trabajo.

Dado lo anterior; los valores aprendidos en la familia, en la sociedad, en el medio donde se desenvuelve el individuo; forman las actitudes del ser humano y la idiosincrasia del trabajador, lo que influye en el comportamiento, las costumbres, la forma de pensar y de desarrollarse en la organización, en el caso del trabajador mexicano, repercute en la evolución del aprendizaje y de la educación.

Por lo antes mencionado, la existencia de satisfacción en el trabajo, debe invertir el proceso, modificando la conducta, logrando educación continua en el trabajador mexicano, que vaya del interior de la organización hacia fuera, llegando a la familia, la sociedad y cambiando el medio y a los individuos que interactúan con los servidores públicos. Los cuales han asimilado el proceso de Desarrollo Organizacional y han incorporado a su vida laboral métodos aprendidos, logrando cubrir los satisfactores necesarios, para no preocuparse de los detalles básicos y aplicar su energía en los procesos de cambio y educación.

## **D. DESARROLLO ORGANIZACIONAL**

**D.1 Desarrollo Organizacional** *D.1.1 Introducción D.1.2 Concepto D.1.3 Definición*

**D.2 Elementos del Desarrollo Organizacional** *D.2.1 Comportamiento Organizacional*

*D.2.2 Cultura Organizacional. D.2.3 Valores en la Organización D.2.4 Variables del Desarrollo Organizacional. D.2.5 Agente del cambio.*

**D.3 Teorías Administrativas del Comportamiento Humano en una Organización**

*D.3.1 Orígenes del Desarrollo Organizacional D.3.2 Teoría Clásica D.3.3 Teoría de las Relaciones Humanas D.3.4 Teoría de la Burocracia D.3.5 Teoría Estructuralista D.3.6 Teoría del Comportamiento o Behaviorista. D.3.6.1 Teoría de la motivación. D.3.6.2 Teoría neoclásica D.3.6.3 Teoría de sistemas.*

**D.4. La organización según su Enfoque** *D.4.1 Concepto. D.4.2 Enfoque administrativo. D.4.3*

*Enfoque científico. D.4.4 Enfoque Humano-Relacionista D.4.5 Enfoque Burocrático*

*D.4.6 Enfoque Neohumano-Relacionista D.4.7 Enfoque de Sistemas.*

**D.5 Metodología del Desarrollo Organizacional** *D.5.1 El Cambio. D.5.2 Concepto de Modelos*

*de D.O. D.5.3 Modelos del D.O. Relacionados con Alteraciones del Comportamiento a) Desarrollo de equipos b) Suministro de informaciones adicionales c) Análisis Transaccional d) Reuniones de Confrontación e) Tratamiento de Conflicto Intergrupar f) Laboratorio de Sensitividad. D.5.4 Modelos del D.O. Relacionados con la estructura. A) Modelo Gridd*

*B) Modelo de Lawrence y Lorsch. C) Modelo 3-R Reddin*

**D.6 Técnicas del Desarrollo Organizacional** *D.6.1 Concepto D.6.2 Técnicas Estructurales.*

*D.6.3 Técnicas del Proceso Humano. 1) Entrenamiento en la sensibilidad*

*2) Retroalimentación por encuesta 3) Consultoría de Procesos 4) Desarrollo de equipos*

*5) Desarrollo de Grupos.*

**D.7 Métodos del Desarrollo Organizacional** *D.7.1 Concepto D.7.2 Método de Laboratorio*

*D.7.3 Método de Educación y Entrenamiento D.7.4 Método de Diagnóstico y Solución de Problemas*

*D.7.5 Método de Análisis del Campo de Fuerzas. D.7.6 Método de Formación de Equipos D.7.7 Negociación de papeles y comportamiento.*

### **D.1 Desarrollo Organizacional**

#### ***D.1.1 Introducción***

En las décadas de 1950 y 1960, se originó un nuevo tipo de capacitación integrada, conocida con el nombre de *Desarrollo Organizacional* (D O). Este desarrollo es una estrategia de intervención que usa procesos de grupo para enfocar la atención en la cultura completa de una organización



con el propósito de promover un cambio planeado. Es una estrategia normativa destinada a influir en los sistemas para cambiar creencias, actitudes, valores, estructuras y prácticas, de tal modo que la organización se adapte mejor al ritmo acelerado de la tecnología en el ambiente industrial o a la sociedad en general para responder con eficacia y eficiencia.<sup>1</sup>

El Desarrollo Organizacional se ha constituido en un instrumento para el cambio, que busca lograr una mayor eficiencia organizacional, condición indispensable en el mundo actual, caracterizado por la intensa competencia en un nivel nacional e internacional. En estos tiempos cambiantes en que los valores evolucionan rápidamente y los recursos se vuelven escasos, cada vez es más necesario comprender aquello que influye sobre el rendimiento de los individuos en el trabajo. Desde principios del siglo XIX, varios investigadores, han determinado la influencia de los componentes físicos y sociales sobre el comportamiento humano.

El clima organizacional determina la forma en que un individuo percibe su trabajo, su rendimiento, su productividad, su satisfacción, etc. El Desarrollo Organizacional surgió en respuesta a necesidades específicas porque con frecuencia, las metas convencionales de capacitación tenían un éxito limitado para desarrollar en las personas un mejor comportamiento organizacional, de modo que se cree necesario buscar un nuevo camino.

El Desarrollo Organizacional también incluye una reestructuración formal de la organización la cual con frecuencia se inicia, facilita o refuerza los cambios normativos y conductuales. Es una forma de desarrollar la organización total de la empresa para que responda al cambio; el cambio es tan frecuente en la sociedad moderna, que las organizaciones necesitan que todas sus partes funcionen juntas y en orden para resolver los problemas y aprovechar las oportunidades que trae consigo dicho cambio.

En este capítulo se hará mención de los aspectos que conforman el Desarrollo Organizacional, exponiendo las teorías, métodos y técnicas para llevar a cabo el cambio en la organización haciendo un breve análisis de las variables que influyen en los procesos de cambio con el fin de presentar las alternativas de solución que otorga esta herramienta, para modificar la conducta del mexicano e influir en su idiosincrasia para mejorar el comportamiento del trabajador mexicano y optimizar sus aportaciones al Sistema Mexicano ya sea en empresas públicas o privadas.

## **1.2 Concepto**

Idalberto Chiavenato dice: "Desarrollo organizacional, en principio, es todo cambio planeado. El concepto de desarrollo organizacional tiene su origen en la idea de que una organización es un

---

<sup>1</sup> *ABC del Desarrollo Organizacional. Audirac y otros. Pág. 11*

sistema social. El desarrollo de la organización es un proceso planeado de cambios culturales y estructurales, permanentemente aplicado a una organización, con miras a institucionalizar una serie de tecnologías sociales, de tal manera que la organización quede habilitada para diagnosticar, planear e implementar esas modificaciones con o sin asistencia externa.”

El cambio constante es una necesidad de las organizaciones y el proceso mediante el cual los directivos detectan esa necesidad y responden a ella ha sido el punto de atención para muchas investigaciones y prácticas durante los últimos años.

“El desarrollo organizacional consiste en una estrategia educativa que emplea los más amplios medios posibles de comportamiento, basado en experiencias, a fin de lograr más y mejores opciones organizacionales en un ambiente cambiante”.<sup>1</sup>

Básicamente, D O se refiere al proceso mediante el cual las personas en las organizaciones se vuelven más conscientes de sí mismas y de las demás y se da importancia a los estados mentales que inhiben la habilidad de las personas para comunicarse o interactuar con otros miembros de la organización. Se piensa que es posible aumentar la eficiencia de la organización si las personas interactúan en un ambiente de confianza y cordialidad.

Con el uso de los conocimientos y técnicas de las ciencias de la conducta, el desarrollo organizacional es un proceso que intenta aumentar la eficiencia organizacional al combinar los deseos individuales de crecimiento y desarrollo con las metas organizacionales.

Actualmente se tiende a usar el término Desarrollo Organizacional (D O) para referirse *al proceso de preparación y administración del cambio*, ha sido definido en forma tan general que abarca casi todo el proceso de administración; también se describe como 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.

### **1.3 Definición**

El D O es una estrategia educativa adoptada para lograr un cambio planeado de la organización, que se centra en los valores, actitudes, relaciones y clima organizacional, tomando como punto de partida a las personas y se orienta hacia las metas, estructura o técnicas de la organización.<sup>2</sup>

El desarrollo organizacional es una respuesta de la organización a los cambios. Es un

---

<sup>1</sup> ABC del Desarrollo Organizacional Audirac y otros.

<sup>2</sup> ABC del Desarrollo Organizacional Audirac y otros Editorial Trillas 2003

esfuerzo educativo muy complejo, encaminado a cambiar actitudes, valores, comportamientos y la estructura de la organización, de tal forma que esta pueda adaptarse mejor a las nuevas coyunturas, mercados, tecnologías, problemas y desafíos que surgen en progresión creciente.<sup>1</sup>

De Faria Mello presenta una serie de definiciones y la suya propia en las páginas 27 y 30 de su libro "Desarrollo Organizacional Enfoque Integral", de la siguiente manera:

*Beckard Richard* (1969) define el D O como "un esfuerzo planeado que abarca toda la organización, administrado desde arriba, para aumentar la eficiencia y salud de la organización, a través de intervenciones planeadas en los procesos organizacionales, usando conocimientos de la ciencia del comportamiento".

*Venís Warren G.* (1969).- Es "una respuesta al cambio, una compleja estrategia educacional con la finalidad de cambiar las creencias, actitudes, cambios, valores y estructura de las organizaciones, de modo que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías, nuevos mercados y nuevos desafíos, y al aturdidor ritmo de los propios cambios".

*Blake Robert R. y Mouton Jane S.* (1969) lo ven como un plan con conceptos y estrategias, tácticas y técnicas para sacar a una corporación de una situación que constituye una excelencia. "Es un modo sistemático de alcanzar un ideal de excelencia corporativa".

*Gordon Lippitt* (1969) Dice que es "el fortalecimiento de aquellos procesos humanos dentro de los organizaciones, que mejoran el funcionamiento del sistema orgánico para alcanzar sus objetivos".

*Horstein, Burke* y sus coeditores(1971), el D O "es un proceso de creación de una cultura que institucionalice el uso de diversas tecnologías sociales para regular el diagnóstico y el cambio del comportamiento entre personas, entre grupos, especialmente los comportamientos relacionados con la toma de decisiones, la comunicación y la planeación en la organización".

*Friedlander y Brown* (1974) definen el D O como una metodología "para facilitar cambios y desarrollo: en las personas (por ejemplo estilos, valores, capacidades), en tecnologías, en procesos, y estructuras organizacionales".

*Schmuck y Miles* (1971), "se puede definir como un esfuerzo planeado y sustentado para aplicar la ciencia del comportamiento al perfeccionamiento de un sistema, utilizando métodos auto-analíticos y de reflexión".

Faria Mello considera que "el D O es un proceso de cambios planeados en sistemas socio-técnicos

---

<sup>1</sup> *Idalberto Chiavenato. Introducción a la teoría General de la Administración. Mc Graw Hill. Pág. 412*

*abiertos, tendientes a aumentar la eficacia y salud de la organización para asegurar el crecimiento mutuo de la empresa y de sus empleados”*

El Desarrollo Organizacional implica una estrategia normativa de reeducación que influya en los sistemas de creencias, valores y actitudes dentro de la organización, de modo que se pueda adaptar mejor a un cambio acelerado en la tecnología o en el ambiente industrial y en la sociedad en general, incluyendo una reestructuración formal de la organización.

Es un esfuerzo planeado para hacer cambios que abarca un sistema total durante un periodo basado en un tiempo, integrando los objetivos individuales y organizacionales en uno solo, lo cual se debe justificar en términos de eficiencia organizacional. Sin embargo, para la finalidad de esta investigación se entenderá por Desarrollo Organizacional:

***Al conjunto de métodos y técnicas utilizadas en un proceso educativo y constante a largo plazo mediante un programa adecuado para modificar la cultura por medio de cambios planeados, durante un período determinado, integrando los objetivos individuales, de grupo y los de la Organización, con el fin de aumentar la eficacia de la empresa y la calidad de vida de quienes laborar en ella; en un ambiente de confianza, honradez, confiabilidad y eficiencia.***

## **D.2 Elementos del Desarrollo Organizacional**

Los elementos clave que intervienen en un proceso de Desarrollo Organizacional de los cuales hablaremos durante el estudio son:

- El comportamiento Organizacional
- La Cultura Organizacional
- Los valores de la organización y del individuo
- Variables del Desarrollo Organizacional
- El cambio, fruto de formulación de planes.
- Métodos y Técnicas de aplicación del D O.

### ***D.2.1 Comportamiento Organizacional***

El comportamiento humano dentro de las organizaciones es imprescindible debido a que se origina en un sistema de valores muy arraigados en las personas. No hay fórmulas sencillas ni prácticas para trabajar con las personas, ni existe una solución ideal ni única para los problemas de la organización, todo lo que se puede hacer es incrementar la comprensión y las capacidades

existentes para elevar el nivel de las relaciones humanas en el trabajo.<sup>1</sup>

El estudio del comportamiento que tienen las personas dentro de una empresa es un reto nunca antes pensado y hoy constituye una de las tareas más importantes; la organización debe buscar la forma de adaptar o adaptarse a la gente que es diferente ya que el aspecto humano es el factor determinante dentro de la posibilidad de alcanzar los logros de la Organización. El comportamiento organizacional se ocupa del estudio de lo que la gente hace en las empresas y de la manera en que el comportamiento afecta el desempeño de una empresa.

Desde luego que también se trabaja con insumos físicos (equipo e inventario) y con elementos financieros, por lo que se necesita conocer aspectos que trascienden el comportamiento humano; entre esos aspectos figuran contabilidad, finanzas, mercadotecnia, sistemas de adquisiciones, pronósticos, formulación de estrategias y establecimiento de políticas y del manejo de la economía.

Como el comportamiento organizacional se interesa en los ambientes relacionados con el empleo, no debe sorprendernos descubrir que se centra en el comportamiento en cuanto éste se relaciona con los puestos, el trabajo, el ausentismo, la rotación de personal, el rendimiento humano y la administración.

Conforme se aprende más acerca del comportamiento en el trabajo, se aplican mejores modelos de comportamiento organizacional. Las organizaciones modernas cada día aumentan más el uso de los modelos de apoyo; sin embargo, un mejor comportamiento organizacional, no mejorará el desempleo, ni tampoco soslayará las deficiencias porque no puede ser el sustituto de la falta de planeación, la organización inepta, o los controles inadecuados.

El Comportamiento Organizacional es la materia que busca establecer en que forma afectan los individuos, los grupos y el ambiente en el comportamiento de las personas dentro de las organizaciones, siempre buscando con ello la eficacia en la Organización de la empresa.<sup>2</sup>

El Comportamiento Organizacional tiene como objeto aportar los conocimientos necesarios para quién desea ser un buen gerente o administrador; como trabajan con personas y se valen de ellas para efectuar tareas, es indispensable entender al ser humano. El conocimiento del comportamiento individual y de grupo es importante, pues contribuye a la organización y desarrollo de los talentos. Cuando los administradores realizan sus funciones (planeación, organización, dirección y control), deben saber cómo sus acciones influirán en los demás.

De acuerdo con Robbins: *"El comportamiento organizacional es una disciplina que investiga el*

---

<sup>1</sup> *Comportamiento Organizacional Pág. 2 Robbins*

<sup>2</sup> *Comportamiento Organizacional Pág. 6 Robbins*

*influjo que los individuos, grupos y estructura ejercen sobre la conducta dentro de las organizaciones, a fin de aplicar esos conocimientos y mejorar la eficacia de ellas*". El comportamiento Organizacional es una disciplina, lo que significa que es un campo bien definido de estudio, con un acervo común de conocimientos que estudia tres determinantes de la conducta en las empresas: individuos, grupos y estructura. Por otro lado, el comportamiento organizacional es una ciencia que aplica el conocimiento obtenido sobre los individuos y grupos, analizando el efecto que la estructura tiene en el comportamiento con objeto de hacer que las empresas funcionen con mayor eficiencia.

La tendencia de cada modelo de Comportamiento Organizacional es hacia una organización más humana y más abierta, también se ve movimiento hacia una mayor organización del poder, una motivación intrínseca y una actitud positiva hacia la gente, así como un equilibrio mayor entre las necesidades del empleado y las de la organización.

Si el Comportamiento Organizacional es el estudio y la sistematización de conocimientos relativos a la manera en que las personas actúan dentro de las Organizaciones, los elementos claves en el comportamiento organizacional; son las personas, la estructura, la tecnología y el ambiente en el que se desarrolla.

**Personas:** Constituyen el sistema social interno de la organización, que está compuesto por individuos y grupos tanto grandes como pequeños. Las personas son los seres vivientes, pensantes y con sentimientos que crearon la organización, y ésta existe para alcanzar sus objetivos. Las organizaciones existen para servir a las personas y no ésta para servir a las organizaciones.

**Estructura:** La estructura define las relaciones oficiales de las personas en el interior de las organizaciones. Se necesitan diferentes trabajos para ejecutar todas las etapas en una organización por lo que hay gerentes y empleados, contadores, ensambladores, etc. Todos ellos se deben relacionar en una forma estructural para que su trabajo sea organizado.

**Tecnología:** La tecnología proporciona los recursos con los que trabajan las personas e influyen en la tarea que desempeñan. La tecnología resultante posee una influencia positiva en las relaciones de trabajo.

**Medio:** Todas las organizaciones operan en un determinado entorno externo. Una organización no existe por sí misma, sino que forma parte de un sistema mayor que comprende otros múltiples elementos. El medio debe ser tomado siempre en cuenta cuando se estudia el comportamiento humano en las organizaciones.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Comportamiento Organizacional Pág. 7 Robbins*

Como puede observarse, al hablar de la persona en la organización, deben estar presentes una serie de elementos que se encuentran implícitos en el tema no solamente los que se acaban de definir. El hombre tiene una serie de necesidades que desea satisfacer y en muchas organizaciones esa satisfacción, la consigue en el medio de trabajo donde se desenvuelve dentro de la organización; sin embargo, no todas las personas satisfacen de igual modo sus necesidades debido a que cada individuo tiene una carga emocional y unas vivencias diferentes.

Finalmente, el Comportamiento Organizacional se da en un complejo sistema social, el comportamiento del empleado dependerá en gran medida de la organización, de las características personales y el ambiente que lo rodea, parte de ese ambiente es la cultura social, el cual proporciona amplias pistas que determinan como será el comportamiento de la persona en determinado ambiente. A una empresa le resulta difícil operar sin problemas y alcanzar sus objetivos si los empleados no se presentan, los niveles de ausentismo superiores a los normales influyen de modo directo sobre la eficacia y eficiencia de una organización; *el interés fundamental del comportamiento organizacional son los factores que influirán en la eficacia y eficiencia de los individuos, de los grupos y de la organización global* por lo que es importante mencionarlo en este trabajo.

### **D.2.3 Cultura Organizacional**

El concepto de *cultura organizacional* es un tema que resulta difícil definir por lo que en este punto se describen varios aspectos básicos para su comprensión.<sup>1</sup>

Entendiendo por cultura "el conjunto de elementos materiales e inmateriales (lengua, ciencias, técnicas, costumbres, tradiciones, valores y modelos de comportamiento) que caracterizan a un determinado grupo humano, la cultura del desarrollo organizacional es el campo de acción en el que se va a llevar a cabo la actividad de cambio en la que se encuentran los individuos y los grupos de una organización con propósitos y metas comunes".

"Cultura *organizacional* significa un modo de vida, un sistema de creencias y valores, una forma aceptada de interacción y de relaciones típicas de determinada organización".<sup>2</sup>

La cultura organizacional busca explicar que la única manera viable de cambiar las organizaciones es cambiar su "cultura", es decir, cambiar los sistemas dentro de los cuales los hombres trabajan y viven. El clima organizacional constituye el medio interno de una organización y resulta de una serie compleja de componentes, relacionados con aspectos formales e informales de la estructura,

---

<sup>1</sup> *Comportamiento Organizacional* Pág. 437 Robbins

<sup>2</sup> *Richard Beckhard, Desenuolumento Organizacional: Estratégias e Modelos, S, Paulo, Editora Edgard Blücher, 1972, y pág. Pág.408 Chiavenato*

de los sistemas de control, reglas y normas y relaciones interpersonales existentes en la organización.

Esa posición difiere de la posición que manda cambiar solamente a los individuos sin mantener la continuidad. Para que las organizaciones puedan sobrevivir y desarrollarse, para que exista la revitalización y la renovación, se debe cambiar la respectiva cultura organizacional.

Cada organización es un sistema complejo y humano, con características propias, con su propia cultura y con un sistema de valores que determinan los sistemas de informaciones y los procedimientos de trabajo. Todo ese conjunto de variables debe ser continuamente observado, analizado y perfeccionado para que redunden en productividad y motivación óptimas.

En toda organización hay formas correctas e incorrectas de llevar a cabo los proyectos, un buen empleado sabe cómo se hacen las cosas en su empresa porque conoce la cultura de su organización. La cultura interrelaciona todos los componentes de un todo y en el desarrollo organizacional toca a todas las partes que conforman la empresa.

La cultura original de una empresa privada o un departamento de nueva creación, deriva de la filosofía del fundador y ésta a su vez influye profundamente en los criterios de la contratación. Las acciones de la alta gerencia crean la atmósfera general de lo que es la conducta aceptable y de lo que está prohibido. La manera de socializar a los nuevos empleados depende del éxito logrado en adecuar los valores del nuevo elemento con los de la empresa en el proceso de selección y con la preferencia de la alta gerencia por los métodos de inducción. La cultura se transmite a los empleados en diversas formas, siendo las más potentes las historias, los rituales, los símbolos materiales y el lenguaje.

El origen de la cultura en una organización; costumbres, tradiciones y en general la forma en que una organización cumple con su misión debe el grado de éxito conseguido a sus fundadores, quienes han ejercido un notable influjo en la creación de la cultura inicial, tienen una visión o misión de lo que debe ser ella, no están atados a la costumbre ni a ideología alguna, el tamaño les facilita imponer su visión a todos los integrantes, la cultura de una organización resulta de la interacción entre los prejuicios y suposiciones de los fundadores y lo que los primeros miembros a quienes los fundadores contrataron aprenden después con su propia experiencia.<sup>1</sup>

La cultura fortalece el compromiso organizacional y aumenta la congruencia del comportamiento del empleado lo que repercute en beneficio de la organización y desde el punto de vista del empleado, la cultura es útil porque aminora la ambigüedad, le indica cómo se hacen las cosas y qué es lo más importante.

---

<sup>1</sup> *Comportamiento Organizacional Pág. 445 Robbins*



La cultura es una desventaja cuando los valores de la empresa no coinciden con los del empleado y se pone en riesgo el progreso de la organización. Cuando el ambiente de una organización es dinámico, la cultura arraigada quizá ya dejó de ser adecuada y el comportamiento puede dificultar los cambios del ambiente y repercutir en la eficacia de la empresa; si por ese motivo se manifiestan continuos fracasos en el desarrollo de tareas asignadas, entonces la cultura de la organización debe cambiar para que un proyecto tenga éxito.

La cultura organizacional se forma de un sistema que tiene intereses comunes entre los miembros que distingue a una organización de otras. Dicho sistema es un conjunto de características fundamentales que forman la organización, a continuación mencionaremos algunas características que al ser combinadas y acopladas, revelan la esencia de la cultura de una organización, dato relevante para formular el diagnóstico de la organización cuando se pretende elaborar un programa de D O.

- *Autonomía individual.* El grado de responsabilidad, independencia y oportunidades para ejercer la iniciativa que las personas tienen en la organización.
- *Estructura.* El grado de normas y reglas, así como la cantidad de supervisión directa que se utiliza para vigilar y controlar el comportamiento del empleado.
- *Apoyo.* El grado de ayuda y afabilidad que muestran los gerentes a sus subordinados.
- *Identidad.* El grado en que los miembros se identifican con la organización en su conjunto y no con su grupo o campo de trabajo.
- *Desempeño-premio.* El grado en que la distribución de premios dentro de una organización (es decir, aumentos de salario, promociones) se basan en criterios relativos al desempeño.
- *Tolerancia del conflicto.* Grado de conflicto presente en las relaciones de compañeros y grupos de trabajo, así como el deseo de ser honesto y franco ante las diferencias.
- *Tolerancia del riesgo.* El grado en que se alienta al empleado para que sea agresivo, innovador y corra riesgos.

Las características anteriores se presentan continuamente, por lo tanto, al evaluar la organización a partir de estas características se obtiene un panorama completo; este panorama es la base de los sentimientos de significado compartido que tienen los miembros respecto a la organización, de cómo se hacen las cosas y la manera en que han de actuar. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Comportamiento Organizacional Pág. 451 Robbins*

Una *cultura dominante* expresa los valores básicos que comparte la mayoría. Cuando hablamos de la cultura de una *organización* estamos refiriéndonos a su cultura dominante lo que da a la organización su personalidad distintiva, las subculturas suelen definirse por el nombre de los departamentos o por su separación geográfica. Un departamento puede poseer una subcultura compartida exclusivamente por sus miembros, incluirá los valores centrales de la cultura dominante junto con otros de los miembros del departamento, de modo parecido, una oficina o unidad que esté físicamente separada de las operaciones principales de la empresa asumirá una personalidad propia. También aquí, los valores centrales se conservan en lo esencial, pero se modifican para reflejar la situación especial de la unidad separada.

Una *cultura fuerte* se caracteriza porque los valores centrales de la organización se aceptan con firmeza y se comparten ampliamente, entre más miembros los acepten y mayor sea su adhesión más fuerte será la cultura y se ejerce una mayor y más profunda influencia en el comportamiento de sus miembros, lo que está más directamente relacionada con la disminución de la rotación de personal y la propensión a abandonar la empresa, mostrando un compromiso respecto a los objetivos e ideales de la organización, lo que origina cohesión, fidelidad y compromiso organizacional.<sup>1</sup>

Una cultura organizacional fuerte aumenta la congruencia de la conducta, las reglas y normas de la formalización regulan la conducta del empleado, una gran formalización logra predecir, el orden y la coherencia, una cultura fuerte consigue lo mismo sin necesidad de documentos escritos, se ve en la **formalización y la cultura** dos caminos que llevan a un mismo destino. Cuanto más fuerte es la cultura organizacional, menos deberá establecer normas y reglas formales para regir el comportamiento del personal porque esas pautas habrán sido absorbidas en ellos al aceptar la cultura de su empresa.

La cultura organizacional representa una percepción común por parte de los miembros de una organización; es decir, la cultura es como un sistema de significado *compartido*, esperando que los individuos aún con diferente formación o distintos niveles dentro de una organización describan la cultura en términos semejantes. Esto no significa que no puedan existir subculturas dentro de una organización o que haya una cultura dominante y muchas subculturas.

Ya mencionamos la influencia que la cultura organizacional ejerce sobre el comportamiento del individuo y de los grupos y que una cultura fuerte favorece la disminución de la rotación de personal; ahora, describiremos *las funciones* que la cultura cumple en el seno de una organización como las siguientes:

---

<sup>1</sup> *Comportamiento Organizacional Pág. 440 Robbins*

- Cumple la función de definir los límites; es decir, establece distinciones entre las organizaciones.
- Transmite un sentido de identidad a sus miembros.
- Facilita la creación de un compromiso personal con algo más amplio que los intereses egoístas del individuo.
- Incrementa la estabilidad del sistema social.
- Es el vínculo social que ayuda a mantener unida la organización al proporcionar normas adecuadas de lo que deben hacer y decir los empleados.
- Es un mecanismo que controla y da sentido a todo, guiando y modelando las actitudes y el comportamiento individual y de grupos.

Las funciones anteriores son relevantes para modificar la cultura gubernamental porque define las reglas del juego; es decir, que las actitudes y conducta del candidato o empleado de una organización, deben ser compatibles con su cultura, por lo que se debe seleccionar a personas que conserven su imagen; una vez contratado, las normas formales e informales y las reglas, garantizan que se conducirán de modo bastante uniforme y predecible.

Muchas de las técnicas relativas a los recursos humanos, refuerzan la cultura en:

- a) El proceso de selección.
- b) Los criterios con que se evalúa el desempeño, los métodos de concesión de premios, las actividades conexas con la capacitación y el desarrollo de carreras
- c) Los procedimientos de promoción en cierta forma garantizan que los contratados encajen en la cultura, premian a quienes la apoyan y castigan (llegando incluso al despido) a quienes se opongan a ella.

Esas tres fuerzas cumplen una función central en el mantenimiento de una cultura (técnicas de selección, las acciones de la alta gerencia y los métodos de socialización).

La cultura no tiene la misma influencia sobre el desempeño y sobre la satisfacción del empleado; hay una *relación bastante estrecha entre ambas variables* pero es moderada por las diferencias individuales. La satisfacción será máxima cuando haya congruencia entre las necesidades del individuo y la cultura.

Una organización cuya cultura sea descrita como de poca estructura, que tenga una supervisión ligera y premie un buen rendimiento tenderá a contar con empleados más

satisfechos si ellos tienen una gran necesidad de logro y prefieren la autonomía. <sup>1</sup>Por lo que concluimos que la satisfacción en el trabajo a menudo varía según la percepción de la cultura de la organización por parte del empleado.

Existe una estrecha relación entre cultura y desempeño, en varios estudios se ha descubierto que ambos están moderados por la tecnología de la organización, el desempeño será mejor cuando la cultura se desenvuelva al ritmo de la tecnología; si aquella es informal, creativa y apoya la aceptación de riesgos y de conflicto, el desempeño será superior cuando la tecnología no sea rutinaria; las organizaciones con una estructura más formal que tienen aversión al riesgo, tratarán de eliminar el conflicto y se inclinarán por un liderazgo orientado aún cuando su rendimiento no sea el más satisfactorio.

La cultura organizacional es un término descriptivo, denota la manera en que los empleados perciben las características mencionadas, no el hecho de que les gusten o no y es importante porque distingue *la cultura y la satisfacción* en el trabajo.

La investigación sobre la cultura organizacional ha tratado de medir cómo los empleados ven su empresa y la satisfacción en el trabajo pretende cuantificar la respuesta efectiva ante el ambiente laboral. En otras palabras, la primera describe y la segunda evalúa.

Por lo anterior, es fácil deducir que si queremos un cambio en nuestro sistema gubernamental debemos empezar por definir la cultura que debe adoptar el servidor público ante su misión como tal; sin importar la jerarquía o la influencia que se tenga, deberá concebir la idea de servicio, reconocer el compromiso con la organización y mezclar sus valores con los de la institución para concebir una empresa idónea para laborar y como satisfactor de sus necesidades.

### ***D.2.3 Valores en la organización***

Los valores que se tienen se establecen en los primeros años de vida: en el hogar, en la escuela, con los amigos y en las relaciones con la gente como lo mencionamos anteriormente.

Las primeras ideas de lo que es bueno y malo probablemente fueron formuladas a partir de puntos de vista expresados por los padres. Al crecer y al entrar en contacto con otros sistemas de valores, quizá se modificaron varios de ellos; los valores son bastante estables y permanentes. Nunca se dice ser un poco honesto o un poco responsable, este aprendizaje absoluto de los valores es el que

---

<sup>1</sup> *Comportamiento Organizacional* Pág. 437 Robbins

asegura su estabilidad y permanencia.<sup>1</sup>

Los valores representan convicciones básicas de un modo específico de conducta desde un punto de vista personal o social y de comportamiento. Los valores contienen un elemento de juicio pues incluyen las ideas del individuo sobre lo que es correcto, bueno o deseable. Tienen tantos atributos de contenido que indican que un modo de conducta o estado final de existencia es importante.

Como cultura del desarrollo organizacional deben considerarse los valores con los que se comprometen los integrantes de una organización, los que creen y aceptan; valores que si bien no son los mismos en cada individuo para el fin de la organización de compartir los mismos ideales o las mismas metas, deben compartirlos; convencidos desde luego de que es lo que más conviene para el éxito de la empresa que van a desarrollar. Los valores normalmente influyen en las actitudes y en el comportamiento individual y éstos son diferentes para el empleado si coinciden con los de la empresa.

Las personas ingresan a una empresa con ideas preconcebidas sobre lo correcto e incorrecto, desde luego tales ideas conllevan valores; es decir, contienen interpretaciones de lo correcto e incorrecto lo que implica que determinados comportamientos o resultados se prefieren a otros.

Es importante señalar que valores y actitudes, se relacionan con el comportamiento y con la satisfacción en el trabajo. Los valores son importantes al estudiar el comportamiento organizacional porque ponen los cimientos de la comprensión de las actitudes y la motivación, además de que influyen en la percepción de los objetivos de la empresa.

Cuando clasificamos los valores de un individuo en función de su intensidad, obtenemos el sistema de valores de esa persona. Todos poseen una jerarquía de valores que constituye nuestro sistema de valores. Este se identifica por la importancia relativa que atribuimos a cosas como libertad, placer, respeto de sí mismo, honestidad, obediencia, igualdad, etc.

Es posible identificar ciertas "tipos" de valores. Los primeros trabajos importantes en la clasificación de los valores se debe a G. W. Allport y sus colaboradores quienes identificaron seis tipos:

- ⌘ *Teóricos.* En ellos se da mucha importancia al descubrimiento de la verdad mediante un enfoque crítico y racional.
- ⌘ *Económicos.* Ponen de relieve lo útil y lo práctico.
- ⌘ *Estéticos.* En ellos se atribuye el máximo valor a la forma y la armonía.
- ⌘ *Sociales.* Conceden el máximo valor al amor entre las personas
- ⌘ *Políticos.* Ponen de relieve la adquisición del poder o su influencia.

---

<sup>1</sup> *Comportamiento Organizacional Pág. 469 Robbins*

⚭ *Religiosos.* Se ocupan de la unidad de la experiencia y el conocimiento del cosmos como un todo.

De entre todos los tipos, los principales valores que sobresalen en relación con la cultura de una empresa u organización y que el Desarrollo Organizacional involucra en sus proyectos de cambio son: Apoyo, apertura, colaboración, confrontación, autenticidad, trabajo en equipo, confianza, excelencia, desarrollo de sistemas, independencia, interdependencia, crecimiento personal, libertad, responsabilidad, confianza y calidad de vida.

#### ***D.2.4 Variables en un programa de Desarrollo Organizacional***

Concepto.- Las variables son una propiedad de los valores y se caracterizan porque su variación se puede medir. Las variables son principalmente: emociones, cultura, salud, prestigio, cambio, proceso, planeación, creencias, actitudes, capacidades, estilos, eficiencia y eficacia.

De acuerdo con Stephen P. Robbins <sup>1</sup> "Se llama variables a las características generales que pueden medirse y que cambian en amplitud, en intensidad o en ambas cosas".

*La variable dependiente* es una respuesta en la cual influye la variable independiente. En la investigación conductual, comportamientos dependientes comunes son: la productividad, el ausentismo y la rotación de personal. Sin embargo, también se usan como tales la satisfacción en el trabajo y el compromiso organizacional.

#### **Las variables dependientes que nombran con mayor frecuencia algunos autores son:**

- *Productividad.*- La empresa es productiva si entiende que hay que tener eficacia (logro de metas) y ser eficiente (que la eficacia vaya de la mano del bajo costo) al mismo tiempo.
- *Ausentismo.*- Toda empresa debe mantener bajo el ausentismo dentro de sus filas porque este factor modifica de gran manera los costos, no cabe duda que la empresa no podrá llegar a sus metas si la gente no va a trabajar.
- *Satisfacción en el trabajo.*- Que la cantidad de recompensa que el trabajador recibe por su esfuerzo sea equilibrada y que los mismos empleados se sientan conformes y estén convencidos que es eso lo que ellos merecen.

#### ***Las variables independientes que afectan el comportamiento individual de las***

---

<sup>1</sup> Stephen P. Robbins Pag. 26 Comportamiento Organizacional

**personas son:**

- *Variables del nivel individual.*- Que son todas aquellas que posee una persona y que la han acompañado desde su nacimiento, como sus valores, actitudes, personalidad y sus propias habilidades que son posiblemente modificables por la empresa y que influirían en su comportamiento dentro de la empresa.
- *Variables a nivel de grupo.*- El comportamiento que tienen las personas al estar en contacto con otras es muy distinto al de nivel individual por lo que es factor de estudio.

*Las variables independientes* afectan a las dependientes. "Una variable independiente es la causa supuesta de la variable dependiente o el efecto supuesto". Las variables independientes estudiadas por los investigadores del comportamiento organizacional son inteligencia, personalidad, actitudes, experiencia, motivación, patrones del reforzamiento, estilo de liderazgo, asignación de premios, métodos de selección y diseño de la organización.

Una tercera variable la de condiciones de contingencia *es la variable moderadora*. Esta disminuye el efecto que la variable independiente tiene en la variable dependiente. Aumenta la complejidad al indicarnos: si X (variable independiente), entonces Y (variable dependiente) ocurrirá pero sólo en las condiciones Z (variable moderadora). Para traducir lo anterior a un ejemplo tomado de la realidad podríamos decir que, si aumentamos la supervisión directa en el área de trabajo (X), habrá entonces un cambio en la productividad de los empleados (Y), pero este efecto será moderado por la complejidad de las tareas que se lleven a cabo (Z).

Con esta descripción de las variables no queremos decir que algunas características variables siempre sean dependientes, independientes o moderadoras. El objetivo del modelo determinará si una característica es tratada como una variable dependiente, independiente o moderadora.

¿Porqué se resisten los individuos al cambio? Porque nos encontramos con otro tipo de variables, *las psicológicas*, que influyen en la conducta del individuo frente al cambio y se manifiestan en:

- a) **Percepción:** Que es el proceso mediante el cual los estímulos se organizan y agrupan de manera que sean significativos para la persona y los percibe a través de un filtro que se conforma por clase social, educación, experiencias, necesidades, sueños, aspiraciones, temores, herencia, etc.
- b) **Los hábitos.** Éstos constituyen un obstáculo por el grado de arraigo que los caracteriza y porque resultan una medida de economía, ya que al aplicarlos nos evitamos reflexionar en cada situación, de tal forma que un cambio de hábito implica mayor inversión de energía, o sea, llevar a cabo un esfuerzo adicional.

- c) Miedo a lo desconocido. El mañana no está aquí, por lo tanto resulta un misterio, una fantasía; de tal modo que muchas personas prefieren no enfrentar el riesgo de encontrar sorpresas, sean éstas buenas o malas, por lo que se inclinan a permanecer en el lugar en donde están hoy.
- d) Apego a lo conocido. "Más vale malo por conocido que bueno por conocer." Una vez vivenciado el éxito que se obtiene con determinada acción, se convierte en hábito y se instala dentro de los modelos típicos de comportamiento.
- e) Tendencia a conservar la estabilidad. Existe una gran tendencia a mantener un ambiente predecible, estructurado y seguro, aunque no podemos negar la necesidad de explorar y arriesgar; sin embargo, se puede afirmar que entre más se aferre el individuo a sus modelos de comportamiento más se resistirá al cambio.
- f) Apego a lo elaborado por el individuo mismo. Cuando un sujeto es el autor de determinada situación, el cambio se convierte en un desprestigio y poca valoración a su esfuerzo.

Retomando el concepto citado anteriormente, si las organizaciones carecen de una cultura dominante y se componen sólo de muchas subculturas, *el valor de la cultura organizacional* como variable independiente disminuirá de manera considerable. Porque no habrá una interpretación uniforme de lo que constituye un comportamiento correcto o incorrecto. Es el "significado compartido" de la cultura el aspecto que hace de ella un potente medio para orientar y modelar la conducta, sin ignorar el hecho de que numerosas organizaciones tienen subculturas capaces de influir en el comportamiento de sus integrantes.

### **D.3 Teorías Administrativas del Comportamiento Humano en una Organización.**

#### ***D.3.1 Orígenes del Desarrollo Organizacional***

"El movimiento del desarrollo organizacional surgió a partir de 1962, con un complejo conjunto de ideas al respecto del hombre, de la organización y del ambiente, en el sentido de propiciar el crecimiento y desarrollo según sus potencialidades. El Desarrollo Organizacional es un desdoblamiento práctico y operacional de la Teoría del comportamiento en camino al enfoque sistemático.

Los orígenes del Desarrollo Organizacional pueden ser atribuidos a una serie de factores entre los



que se encuentran:<sup>1</sup>

A. La relativa dificultad encontrada en sistematizar los conceptos de las diversas teorías sobre la organización, las que traían un enfoque diferente, y muchas veces en conflicto con los demás.

B. La profundización de los estudios sobre la motivación humana y su interferencia dentro de la dinámica de las organizaciones. Las teorías sobre la motivación demostraron la necesidad de un nuevo enfoque de la administración, capaz de interpretar una nueva concepción del hombre moderno y de la organización actual, con base en la dinámica motivacional. Se verificó que los objetivos de los individuos no siempre se conjugan explícitamente con los objetivos organizacionales, y llevan a los participantes de la organización a un comportamiento alienado e ineficiente que retarda y muchas veces impide el alcance de los objetivos de la organización.

C. La creación del National Training Laboratory (N.T.L.) de Bethel en 1947 y las primeras investigaciones de laboratorio sobre comportamiento de grupo. Estas buscaban mejorar el comportamiento de grupo. A través de una serie de reuniones, los participantes diagnostican y experimentan su comportamiento en grupo, actuando como sujetos y experimentadores al mismo tiempo y recibiendo la asesoría de un psicólogo. Este tipo de entrenamiento recibía el nombre de Training Group.

D. La publicación de un libro en 1964 por un grupo de psicólogos del National Training Laboratory, en el que se exponen sus investigaciones sobre el Training Group, los resultados y las posibilidades de su aplicación dentro de las organizaciones.

E. La pluralidad de cambios en el mundo que dieron origen al desarrollo organizacional como el aumento del tamaño de las organizaciones y una creciente diversificación y gradual complejidad de la tecnología moderna.

F. La fusión de dos tendencias en el estudio de las organizaciones: el estudio de la estructura y el estudio del comportamiento humano en las organizaciones, integrados a través de un tratamiento sistemático.

G. Inicialmente el Desarrollo Organizacional se limitó al nivel de los conflictos interpersonales de pequeños grupos, pasó luego a la administración pública y posteriormente a todos los tipos de organizaciones humanas recibiendo modelos y procedimientos para los diversos niveles organizacionales.

H. Los diversos modelos de Desarrollo Organizacional consideran básicamente cuatro variables: el medio ambiente, la organización, el grupo social y el individuo. Así los autores analizan estas

---

<sup>1</sup> Pág. 11,12 y 13 del desarrollo Organizacional. Audirac y otros

variables para poder explorar su interdependencia, diagnosticar la situación e intervenir ya sea en variables estructurales o de comportamiento para que un cambio permita el alcance de los objetivos organizacionales como los individuales". *Chiavenato Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Mc. Graw Hill. 1985. Pág 399*

### **D.3.2 Teoría clásica**

*La Teoría clásica* propuesta por Taylor (escuela de administración científica) y por Fayol (escuela anatomista ó fisiologista) hizo énfasis, cada una por separado, a la tecnología y en la racionalización de los métodos de trabajo (ingeniería industrial). La organización científica desarrolló un enfoque rígido y mecanicista, que consideraba al hombre desde un punto de vista simple como un ente económico, como un apéndice de la máquina. Esa teoría se evidencio como incompleta y parcializada a pesar de que la teoría clásica pretendió desarrollar una nueva filosofía empresarial, una civilización industrial, en la cual la tecnología y el método de trabajo constituyen la preocupación más importante. Los trabajadores y sus sindicatos interpretaron la administración científica como un medio sofisticado de explotación de los empleados a favor de los intereses patronales. <sup>1</sup>

### **D.3.3 Teoría de las Relaciones Humanas**

*Teoría de las Relaciones Humanas*, denominada también *Escuela Humanística de la Administración*, surgió en los Estados Unidos, como consecuencia inmediata de las conclusiones obtenidas en la experiencia de Hawthorne, desarrollada y propuesta inicialmente por Elton Mayo y sus colaboradores. Fue básicamente un movimiento de reacción y de oposición al tradicionalismo de la teoría clásica de la administración, en ese entonces bastante divulgada tanto en Occidente como en Oriente. La escuela humanística nació de la necesidad de corregir la fuerte tendencia a la deshumanización del trabajo debida a la aplicación de métodos rigurosos, científicos y precisos, a los cuales los trabajadores tenían que someterse forzosamente. <sup>2</sup>

La teoría de relaciones humanas hizo énfasis en el hombre como hombre social y en el clima psicológico del trabajo. Las expectativas de los empleados, sus necesidades psicológicas, la organización informal y la red no convencional de comunicaciones que vienen a ser los componentes principales de los estudios de administración. El liderazgo sustituye la autoridad jerárquica formal.

Esa teoría resultó incompleta y parcial, pues solo reforzó aquellos aspectos organizacionales omitidos ó rechazados por la teoría clásica. Esta teoría dio énfasis al hombre y al clima psicológico de trabajo. Al sobrestimar los aspectos informales y emocionales de la organización, dentro de una

---

<sup>1</sup> Pág. 29 *Introducción a la Teoría General de la Administración Idalberto Chiavenato.*

<sup>2</sup> Pág. 170 *Introducción a la Teoría General de la Administración Idalberto Chiavenato.*

visión romántica e ingenua del trabajo.

#### **D.3.4 Teoría de la burocracia**

Las críticas hechas tanto a la teoría clásica (por su mecanicismo) como a la teoría de las relaciones humanas (por su romanticismo ingenuo), revelaban la falta de una teoría de la organización sólida ampliamente divulgada y que sirviera de orientación para el trabajo del administrador.<sup>1</sup>

Algunos estudiosos fueron a buscar en las obras de un economista y sociólogo ya fallecido, Max Weber la inspiración para esa nueva teoría de la organización y surgió así la Teoría de la Burocracia en la Administración, la que pretendió sentar las bases de un modelo ideal y racional de organización que pudiese ser copiado y aplicado a las empresas, cualquiera que fuera su ramo de actividad, WEBER describió las características de la organización burocrática o racional; sin embargo, tampoco fue adoptada porque la organización burocrática, ideal y teórica, carecía de la flexibilidad para adaptarse necesariamente a las innovaciones de una sociedad moderna en proceso de continuo y acelerado cambio.

#### **D.3.5 Teoría estructuralista**

Ese primer intento sistemático de inclusión de las ciencias del comportamiento en la teoría administrativa, introduciendo una filosofía humanística sobre la participación del hombre en la organización trajo consigo una profunda revolución en la administración. Si por un lado, combatió profundamente la teoría clásica, por otro en cambio, no aportó las bases adecuadas de una nueva teoría que la pudiera sustituir. La oposición entre la teoría clásica y la teoría de las relaciones humanas creó un punto muerto dentro de la administración que ni la misma teoría de la burocracia tuvo posibilidades de sobrepasar.<sup>2</sup>

*La teoría estructuralista* vino a representar un verdadero desdoblamiento de la teoría de la burocracia y una pequeña aproximación a la teoría de las relaciones humanas. Representó una visión más crítica de la organización, esta concibe la sociedad moderna como una sociedad de organizaciones. Una organización debe ser interpretada como la síntesis de la organización formal y de la informal.

Dentro de una organización encontramos los objetivos organizacionales (mayores utilidades, mayor eficacia, crecimiento, etc.) en conflicto con los objetivos individuales de los participantes (mayores salarios, mejor horario de trabajo, prestigio, etc.) La teoría estructuralista no presenta una teoría de la organización: sólo critica las teorías hasta entonces existentes y ofrece un método de análisis y comparación de las organizaciones.

#### **D.3.6 Teoría de la conducta o del comportamiento o teoría behaviorista de la**

---

<sup>1</sup> Pág. 215 *Introducción a la Teoría General de la Administración* Idalberto Chiavenato.

<sup>2</sup> Pág. 249 *Introducción a la Teoría General de la Administración* Idalberto Chiavenato.

### **administración.**

Esta teoría vino a significar una nueva dirección y un nuevo enfoque dentro de la teoría administrativa: el estudio de las ciencias del comportamiento y el abandono de las posiciones normativas y prescriptivas de las teorías anteriores; se trata aquí más del comportamiento organizacional, en el amplio sentido de la palabra, que del comportamiento humano propiamente dicho, aunque este no se haya dejado de lado.<sup>1</sup>

La teoría behaviorista de la administración en una forma concreta y real es una etapa más avanzada que se enfoca hacia el análisis del comportamiento de los grupos humanos y al intento de formar grupos simulados para estudiar la previsibilidad del comportamiento, se preocupó por una psicología global que tomara la personalidad como un todo integrado, pero el behaviorismo de la psicología es inadecuado e insuficiente para el tratamiento de la situación estructural y organizacional con que se enfrenta en la teoría de las organizaciones.

La teoría de la conducta o del comportamiento surgió a partir de la teoría de las relaciones humanas, con un enfoque sociológico y motivacional. La organización se visualiza como un organismo social que tiene vida y cultura propia, en el cual se desarrollan estilos de administración y sistemas de organización para dirigir a las personas. De allí surge el *comportamiento organizacional*.

La teoría del comportamiento contribuyó a la teoría administrativa en los siguientes aspectos:

*Se preocupan mucho más por explicar y describir las características del comportamiento organizacional que por construir modelos y principios de aplicación práctica. De ahí, la relativa dificultad de aplicación de esa teoría que muy poco tiene de normativa, pero cuya riqueza conceptual es realmente impresionante.*

⌘ De la transferencia del énfasis de los aspectos estructurales y estáticos de la organización (enfoque estructural) hacia los aspectos dinámicos y del comportamiento se parte a la posibilidad de un análisis psicológico de los problemas organizacionales, considerando a los participantes en términos de "racionales y no racionales", "eficientes e ineficientes", "satisfechos e insatisfechos".

⌘ El concepto de estructura organizacional como una estructura de toma de decisiones; que parece referirse más a los efectos de procesos formales sobre la toma de decisiones y deja de lado los procesos interpersonales que no se incluyen en la organización formal.

⌘ No hay duda de que la influencia de las ciencias del comportamiento dentro de la

---

<sup>1</sup> Pág. 349 *Introducción a la Teoría General de la Administración* Idalberto Chiavenato.

administración constituye un progreso enorme porque provocan una profunda reformulación en la filosofía del comportamiento administrativo. Bennis, al demostrar que la burocracia está a las puertas de la muerte, resalta que al cabo de la última década viene ocurriendo un cambio fundamental en la filosofía del comportamiento administrativo, principalmente en las tres siguientes áreas:

*Un nuevo concepto de hombre*, a partir del conocimiento profundo de sus complejas y mutables necesidades. Ese nuevo concepto, sustituye el antiguo concepto ultrasimplificado del hombre masificado y casi robot.

*Un nuevo concepto de poder*, basado en la colaboración, en la decisión y en la razón. Ese nuevo concepto sustituye el antiguo modelo de poder, basado en la coacción y en la amenaza.

*Un nuevo concepto de valores organizacionales*, basado en una orientación humanista y democrática. Ese nuevo concepto sustituye el antiguo sistema de valores despersonalizados y mecanicistas de la burocracia.

La teoría del comportamiento marca la influencia de las ciencias del comportamiento sobre la administración de una organización y su contribución con la teoría organizacional en cinco áreas principales:

- ★ teoría de la personalidad
- ★ dinámica interpersonal
- ★ comportamiento de grupos
- ★ comportamiento intergrupos
- ★ comportamiento organizacional

### **D.3.6.1 Teorías de la motivación**

Dentro de la teoría del comportamiento podemos encontrar varias *teorías de la motivación*, cada una de las cuales considera y destaca aspectos diferentes de la situación organizacional total. Hay varias críticas a esas teorías, en el sentido de que no pueden ser utilizadas como soluciones plenas o totales. Las principales teorías de la motivación dentro de ese orden de ideas son las siguientes:

#### *a) Teoría de Maslow o teoría de la Jerarquía de las necesidades:*

Según Maslow, las personas son dominadas por motivos o exigencias de sus necesidades internas insatisfechas que orientan y determinan el comportamiento. Hay una jerarquía de necesidades humanas, o sea, hay una escala de prioridades de las necesidades humanas, que van desde las necesidades fisiológicas, de seguridad, de posesión y amor, de estima y autorrealización. Las necesidades fisiológicas son necesidades de carencia y la necesidad de autorrealización es de

crecimiento.

Maslow contribuye con una psicología de la personalidad de los subordinados basada en el estudio de la motivación humana y resalta sólo en las necesidades internas del hombre, sin considerar donde está colocado dentro de la empresa. Es más conocida como la Teoría de la Jerarquía de las Necesidades porque estipula que el hombre tiene 5 necesidades jerarquizadas:

**Fisiológicas.-** necesidades físicas hambre, sed, sexo.

**Seguridad.-** protección del daño físico y emocional.

**Social.-** la aceptación, los amigos, el afecto.

**Estima.-** interna, el ser autónomo, los logros y el entorno que rodea a la persona.

**Autorrealización.** Convertirse en lo que es capaz de volverse por su mismo esfuerzo, la satisfacción que uno provoca, la forma eficaz de hacer las cosas.

Maslow separó estas necesidades en de orden bajo ( las necesidades fisiológicas y de seguridad) y de orden alto (social, la estima y la autorrealización), se diferencian en el sentido de que los de nivel alto se satisfacen internamente y los de nivel bajo de manera externa).

*b) Teoría de McGregor.*

Algunas de las ideas de McGregor se basan fundamentalmente en las ideas de Maslow. McGregor propuso dos posiciones del ser humano extremadamente opuestas una la teoría X (negativa) y otra (positiva) teoría Y; admite la existencia de un conflicto básico entre las necesidades de los individuos y las de la organización: ninguna de las partes quedará plenamente satisfecha, por lo que el administrador debe orientar sus esfuerzos en ese sentido.

La Teoría "X" (que corresponde a la suposición de que el hombre es una criatura indolente y que le huye a la responsabilidad, ahí la necesidad de organizar todo su trabajo y controlarlo tenazmente). Mc Gregor establecía de acuerdo a la teoría X, cuatro premisas que todos los gerentes adoptaban.

- ★ A los empleados les disgusta trabajar por lo que tratarán de evitarlo.
- ★ Ya que no les gusta trabajar hay que controlarlos, reprimirlos y ser amenazados.
- ★ Los empleados buscaran evitar la responsabilidad y buscaran dirección formal siempre que les sea posible.
- ★ La Mayoría de los que trabajan consideran la seguridad ante todo y no muestran una buena motivación

La Teoría "Y" (que corresponde a la suposición que el hombre es una criatura que tiene motivaciones y necesidades que satisfacer, de ahí la necesidad del conocimiento de la motivación humana medio de obtención de eficiencia en el trabajo). La Teoría "Y" es el estilo adecuado en todas las situaciones y genera un clima de trabajo favorable, estimula por sí mismo la alta

productividad, el autocontrol y la creatividad.

En esta teoría el hombre renueva sus propias necesidades, una filosofía de la organización para integrar las necesidades individuales y organizacionales. Propone una administración participativa o consultiva, en cuanto a las decisiones.

La teoría Y, tiene las siguientes premisas:

Los empleados ven en el trabajo la manera de descansar.

Si los empleados se comprometen con sus objetivos buscaran que ellos mismos se dirijan a través de apoyo de la gerencia.

La mayoría de las personas buscan encontrarse con la responsabilidad.

El hecho de que no seas parte de los puestos gerenciales no te excluye de tomar decisiones innovadoras que beneficien a la empresa.

### *c) Teoría de Herzberg.*

La teoría de la motivación-higiene propuesta por Frederick Herzberg, concluye que la gente cuando se siente bien responde de una manera y por lo contrario cuando se siente mal lo hace de manera distinta. Esta teoría es un poco compleja, se refiere a la motivación en el trabajo y se caracteriza por dos tipos de necesidades diferentes que afectan en forma diferente el comportamiento humano:

- Factores ambientales o higiénicos, que son: condiciones de trabajo., tipo de supervisión, políticas administrativas, status y prestigio, relaciones interpersonales, dinero y seguridad personal. Cualquier cambio o mejoría en esos factores, disminuirá la insatisfacción, pero no aumentará la satisfacción.
  
- Factores motivacionales o de función que son: reconocimiento, trabajo estimulante, mayor responsabilidad, crecimiento y desarrollo personal. Cualquier cambio o mejoría en esos aspectos podrá motivar mejor desempeño. Así la insatisfacción tiene mayor posibilidad de surgir a partir de los elementos intrínsecos a la propia función o tarea que el individuo estuviere ejecutando.

Para Herzberg la estrategia de desarrollo organizacional más adecuada es la reorganización que él denomina "enriquecimiento de tareas" y consiste en aumentar la responsabilidad del cargo adicionando tareas gradualmente más elevadas y desafiantes.

La crítica a la teoría de Herzberg reside en la dificultad de reorganización de los cargos en razón de los aspectos tecnológicos y culturales abarcados, da poca importancia al estilo de administración, es una teoría interesante para casos de reorganización con miras al aumento de productividad,

donde no haya necesidad de apreciación de la situación global.

*d) Teoría de McClelland*

David McClelland propone una teoría de *la motivación cuyo tema central es la necesidad de realización*. El individuo con una elevada necesidad está más preocupado por saber si su desempeño fue bueno que por la recompensa recibida, aunque no la rechace. Un ejecutivo de alta necesidad de realización tendrá éxito en una organización de alta necesidad de superación.

La Teoría de las necesidades de David McClelland.- son tres necesidades que explican la motivación:

- **De logro.**- el de las personas que buscan el éxito a través de sus esfuerzos.
- **De poder.**- hacer que otras personas se comporten como uno lo quiere a través de un control.
- **De afiliación.**- las personas buscan relacionarse con otras de manera amistosa y cordial.

*e) Teorías contemporáneas*

Se les llama así porque son el fundamento de estudio que se toma en cuenta en la actualidad, no porque se hayan descubierto hace poco.

- ∞ Teoría ERG.- (Clayton Alderfer).- tres tipos de necesidades; existencia (las mismas que Maslow, fisiológicas y de seguridad), relación (el deseo de relacionarse con personas en sociedad) y las de crecimiento (desarrollo personal). hay necesidades de nivel bajo que satisfacen las de nivel alto semejante a la jerarquía de necesidades.
- ∞ Teoría de la evaluación cognoscitiva.- habla acerca de que las recompensas que se de manera extrínseca como lo es salario puede provocar que el nivel de motivación disminuya porque no se toma en cuenta el nivel de satisfacción intrínseca que brinda el propio trabajo al empleado.
- ∞ Teoría del establecimiento de metas. Sostiene que uno como persona al establecerse metas difíciles y específicas provocan en el individuo mayor grado de satisfacción y por consiguiente una buena motivación para seguir adelante creyendo en uno mismo.
- ∞ Teoría del reforzamiento.- la situación interna del individuo no es tomada en cuenta sino que es lo que pasa con el individuo respecto a las acciones que toma dentro de la empresa



- ⚭ Teoría de la equidad.- esta se basa en el hecho de que un empleado observa las retribuciones que se le dan y las compara con la de otras personas buscando obtener la mayor cantidad de premios o bonos elaborando un juicio de lo que ellos aportan ala organización.
- ⚭ Teoría de las expectativas.- una persona tiene expectativas y busca cumplirlas el hecho de cumplirla y el grado de recompensa que obtenga será lo atractivo para ella

Las teorías mencionadas corresponden a las enunciadas por Idalberto Chiavenato en su libro *Introducción a la Teoría General de la Administración* Pág. 339 y en el libro *ABC del Desarrollo Organizacional* escrito por Carlos Audirac y otros autores además de las teorías ya descritas en su clasificación incluyen:

- La Teoría neoclásica y
- La Teoría de sistemas

#### ***D.3.6.2 Teoría neoclásica.***

En realidad el término teoría neoclásica es exagerado, los autores aunque no presentan puntos de vista divergentes, tampoco se preocupan por alinearse dentro de una orientación común; los autores neoclásicos no forman propiamente una escuela bien definida, sino un movimiento relativamente heterogéneo. Preferimos la denominación de teoría para un mejor marco didáctico y facilidad de presentación, pero no aporta ni crea nada nuevo.<sup>1</sup>

#### ***D.3.6.3 Teoría de sistemas.***

En 1951, 1956 y 1968, el biólogo alemán Ludwig von Bertalanffy publicó las obras en las que expone la Teoría General de los Sistemas, una de las mayores contribuciones a la ciencia moderna y principalmente a la administración. Esta teoría no busca solucionar problemas o intentar soluciones prácticas, sino producir teorías y formulaciones conceptuales que puedan crear condiciones de aplicación a la realidad empírica.<sup>2</sup>

Bertalanffy comprobó que muchos principios y conclusiones de algunas ciencias tienen validez para otras ciencias cuando tratan de objetos que pueden ser considerados como sistemas, sean físicos, químicos, sociales, etc.

Lo anterior, llevó a algunos científicos a desarrollar una teoría general de sistemas que reflejara las similitudes, sin perjuicio de las diferencias, válida para todas las ciencias. Esta preocupación comenzó con la física, la biología y las ciencias sociales, principalmente, difundándose rápidamente a las demás ciencias.

---

<sup>1</sup> Pág. 295 *Introducción a la Teoría General de la Administración* Idalberto Chiavenato.

<sup>2</sup> Pág. 455 *Introducción a la Teoría General de la Administración* Idalberto Chiavenato.

La organización no posee estructura ni autonomía física identificable y permanente. Su estructura sólo puede ser identificada como ciclo de eventos; es decir, la estructura de una organización es inseparable de su funcionamiento.

De modo general, los principales problemas de la teoría de los sistemas son relativos a:

- Clasificación de los sistemas: consiste en determinar las propiedades generales del sistema considerado.
- Caracterización de los sistemas: consiste en representar las relaciones entre "entradas" (estímulos recibidos por el sistema) y "salidas" (reacciones presentadas por el sistema), preferentemente en forma matemática.
- Identificación de los sistemas: consiste en determinar si un sistema dado es equivalente a otro, en términos de su comportamiento.
- Control y programación de los sistemas: consiste en la especificación de las entradas que suministran el comportamiento deseado, o sea, el resultado que se espera alcanzar.
- Optimización de los sistemas: consiste en la elección del sistema que sea capaz de alcanzar el desempeño ideal.
- Aprendizaje y adaptación de los sistemas: consiste en el proyecto de sistema que se adapte a los cambios ambientales y que aprenda a partir de la experiencia.
- Estabilidad y control: consiste en la determinación de los mecanismos de control y de retroacción, a fin de mantener el desempeño del sistema dentro de los límites aceptables de variación.

El análisis de sistemas es el estudio de cualquier sistema (conjunto de elementos interrelacionados) a fin de definir sus características y desempeño en el sentido de mejorar.

De la teoría del comportamiento resultó el movimiento del desarrollo organizacional orientado a lograr el cambio y la flexibilidad organizacional. Se comprobó que no basta sólo con desarrollar un entrenamiento sin producir un cambio específico, sino que es necesario también preestablecer un patrón de desempeño y un programa coherente de cambios en toda la organización.

Considerando que el estudio pretende enfocar el Desarrollo Organizacional a la Administración Pública para modificar las conductas tradicionales que han provocado la patología burocrática del

Sistema Operativo Gubernamental donde existen dependencias y entidades que se denominan organizaciones o subsistemas a los que en forma peyorativa se les dice "feudos" en los cuales la administración se aplica de acuerdo a los criterios y capacidades del jefe en turno, daremos inicio a este capítulo describiendo brevemente los tipos de organización que se aplican o han aplicado en las organizaciones.

#### **D.4. La organización según su Enfoque**

##### ***D.4.1 Concepto***

Cabe mencionar que un programa del Desarrollo Organizacional implica la aplicación de diferentes métodos o técnicas de cambio pero para lograrlo es necesario identificar el tipo de organización en la que se pretende trabajar y los fines que ésta desea cumplir, en el entorno económico en la que se desarrolla, para lograr con eficacia el éxito de la empresa y conociendo las capacidades de los individuos que la conforman, su comportamiento ante diferentes situaciones y las alternativas de aplicación para el cambio de actitudes.

Lo anterior quiere decir que el DO no es una sino varias técnicas y varios métodos que es posible aplicar a los diferentes tipos de organizaciones que se conocen en el medio ya que contempla una serie de alternativas aplicables de acuerdo con el concepto de organización que se pretenda.

A partir de las teorías mencionadas se consideran las organizaciones de acuerdo a los siguientes enfoques de administración:<sup>1</sup>

- \*Enfoque administrativo \*Enfoque científico \*Enfoque humano-relacionista
- \*Enfoque burocrático o estructuralista \*Enfoque neohumano-relacionista
- \*Enfoque de sistemas

##### ***D.4.2 Enfoque administrativo.***

Se basa en el hecho de que existen principios generales de administración, característicos de W misma y que, para su estudio y aplicación, se requiere una sistematización. En este enfoque son clásicos los elementos de la administración:

Planeación, Organización, Dirección, Ejecución y Control.

##### ***D.4.3 Enfoque científico.***

Este enfoque surgió cuando existió un interés por investigar científicamente los problemas que se presentaban en la industria. En este caso se manejan conceptos tales como división del trabajo,

---

<sup>1</sup> Pág. 35 *Introducción a la Teoría General de la Administración* Idalberto Chiavenato.

especialización, estándares y métodos de trabajo, rendimiento, etcétera.

#### ***D.4.4 Enfoque humano-relacionista.***

Es el enfoque de las relaciones humanas que contempla al trabajo como la actividad más relevante del hombre. Se remarca la importancia de la psicología y la fisiología del trabajo como factores importantes para mejorar las condiciones de los trabajadores. En este enfoque se estudia la actividad humana dentro de la empresa como una actividad grupal y no individual. Se trata de conocer al trabajador con respecto a sus inquietudes, sus aspiraciones dentro y fuera de la empresa, y de tratarlo mejor y comprenderlo.

#### ***D.4.5 Enfoque burocrático o estructuralista.***

Este enfoque es una síntesis del enfoque administrativo y del enfoque de relaciones humanas. Analiza los grupos formales e informales de la empresa, las compensaciones sociales y materiales y los efectos de unas sobre otras. Este enfoque da lugar al estudio de las organizaciones desde el punto de vista sociológico.

#### ***D.4.6 Enfoque neohumano-relacionista.***

Este enfoque es una actualización del enfoque humano-relacionista. Toma algunos elementos del enfoque estructuralista, como la relación entre la organización productiva y el medio social y su vínculo con las empresas. Este enfoque desarrolla técnicas y procedimientos más sofisticados para el control de las relaciones humanas con el objetivo de aumentar la eficiencia mediante una mayor productividad del personal.

#### ***D.4.7 Enfoque de sistemas.***

Este enfoque no pretende buscar soluciones a problemas o intentar soluciones prácticas, sino producir teorías y formulaciones conceptuales que puedan crear condiciones de aplicación a la realidad empírica. Se considera a la organización como un sistema sociotécnico, compuesto por cierto número de subsistemas en estructura y política.

### **D.5 Modelos del Desarrollo Organizacional**

#### ***D.5.1 El cambio***

El individuo, el grupo, la organización y la comunidad, son sistemas dinámicos y vivos de adaptación, ajuste y reorganización, como condición básica de supervivencia en un ambiente de continuo cambio.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pág. 42 Desarrollo Organizacional. Audirac y otros

El ambiente general que envuelve las organizaciones es extremadamente dinámico y exige una elevada capacidad de adaptación como condición básica de sobrevivencia, a esta capacidad se le llama de cambio.

El cambio tiene por objeto hacer que las cosas sean diferentes. La intervención para el cambio es acción planeada y tendiente a modificar las cosas. El desarrollo organizacional es una designación común con la que se describe el método tendiente a lograr el cambio.

Al inicio de un programa de cambio, un individuo es defensivo en su conducta. Tiende, como resultado del condicionamiento cultural, a estar más interesado acerca de cómo pueda él dominar, impresionar y ganar en los intercambios que tienen lugar. Piensa en cómo él aparece ante los demás y en cómo podría evitar o contrarrestar un ataque anticipado.

La estrategia del plan concebido para aplicar el Desarrollo Organizacional puede aumentar la importancia de uno u otro objetivo. Si la estructura de una organización es óptima, el proceso de D O podría tratar de educar al personal en la adopción de conductas congruentes con la estructura.

Asimismo, el concepto del D O debe incluir la posibilidad de programas dirigidos a la obtención de habilidades técnicas; ya que no todas las personas de la organización tienen las mismas habilidades para enfrentar un cambio; la dirección puede determinar que las actitudes, la conducta y la estructura son las idóneas; sin embargo, la organización no responde al cambio porque su personal clave carece de las habilidades para responder. La gente tiende a resistirse al cambio por una de las dos razones siguientes: *pérdida de lo conocido o preocupación por una pérdida personal.*

Los cambios sustituyen lo conocido; por ejemplo, si la introducción de nuevos equipos significa que habrán de aprender a operarlos, algunos temerán ser incapaces de aprender a hacerlo; por lo tanto, pueden desarrollar una actitud negativa a trabajar con ellos o tengan una conducta disfuncional si deben trabajarlos.

La otra causa de resistencia es el miedo a la pérdida personal de algo que ya se posee. El cambio amenaza lo "conquistado", amenaza su situación actual, teme perder el estatus, dinero, autoridad, amistades, comodidad personal u otras ventajas. Ello explica por qué los empleados de más edad tienden a resistir más el cambio que los jóvenes. Ellos han invertido más en el sistema actual y de ahí que tengan más que perder si se adaptan al cambio. Cuanto más haya uno invertido en el sistema actual, mayor resistencia mostrará ante el cambio. Los jóvenes invierten menos en el sistema antiguo y se sienten menos amenazados por la automatización.

El D O es un programa integral que tiene como fin asegurar que todas las partes de la organización estén perfectamente coordinadas y para eso los métodos de capacitación tradicionales tienden a

enfocarse en trabajos específicos o en grupos de trabajos pequeños, por lo que es importante señalar que:

*Las personas deben desear aprender.* El aspecto a tener en cuenta es que no todos desean participar en un programa de cambios, y es responsabilidad de la administración demostrar a los empleados por qué éstos deben desear el cambio.

Quizá deseen más habilidad para un trabajo particular o una mayor comprensión de los problemas de otras unidades de la empresa. Algunas personas reconocen esta necesidad y son receptivas a las experiencias que las ayudarán a desarrollar nuevas habilidades o nueva empatía.

Rechazan la necesidad o le quitan importancia, porque para ellas el aprendizaje es admitir que no tienen plena competencia para su puesto. Estas personas se enfrentan a la perspectiva del cambio con diferentes expectativas y motivaciones. La determinación de las expectativas y motivaciones de las personas no es una tarea fácil; sin embargo, es una tarea que se debe emprender.

Es común escuchar que la gente se resiste al cambio, pero no es verdad; su resistencia depende de la naturaleza del cambio y los efectos que vaya a tener. La gente no presenta resistencia ante el cambio, sino ante la pérdida o la posibilidad de pérdida es por eso que para obtener el cambio con éxito se debe, mediante el uso de recompensas positivas y no por medio de castigos, hacer entre otros estímulos.

Toda organización es un sistema social. El desarrollo organizacional parte de una filosofía acerca del hombre: el ser humano tiene aptitudes para la productividad y estas pueden permanecer inactivas si el ambiente en que él vive y trabaja le es restringido y hostil y le impide el crecimiento y la expansión de sus potencialidades. Los científicos sociales, particularmente Maslow, destacan que si hacemos de la organización un ambiente capaz de satisfacer las exigencias de los individuos, estos podrán crecer, desarrollarse y encontrar su mayor satisfacción y autorrealización en promover los objetivos de la organización.

El cambio organizacional debe ser planeado: El cambio planeado es un proceso continuo que toma tiempo, el liderazgo espontáneo e improvisado, debe ser sustituido por un liderazgo organizacional basado en el diagnóstico y planeación de las decisiones, prevaleciendo la autoridad del conocimiento sobre la autoridad jerárquica de la posición. Un enfrentamiento de conflictos y riesgos es un desafío y no una amenaza o peligro.

Blake y Mouton describen citan algunas condiciones que, si se cumplen aumenta la probabilidad del éxito del cambio

- "Para cambiar una empresa, es necesario cambiar toda la empresa" involucrando a todos los miembros de la organización en un compromiso conjunto.

- "Para cambiar una empresa, es necesario que aquellos que la dirigen, promuevan el cambio", para que la actitud favorable al cambio sea transmitida de arriba hacia abajo.
- "Para cambiar una empresa, el esfuerzo debe ser una operación del tipo "hágalo usted mismo" o "resuelva por cuenta propia", o sea, el cambio debe ser responsabilidad personal de todos los que son responsables de los resultados de la empresa.
- "Para cambiar una empresa, es necesario aplicar maneras sistemáticas de pensamiento y de análisis".
- "Para cambiar una empresa, es necesario ver, comprender y conseguir el comprometimiento de las personas para que cambien todas las actividades que en el presente no son las que deberían ser" Nada de lo que existe actualmente en la empresa debe ser considerado como la última palabra o la mejor manera o la manera más eficiente.
- "Para cambiar una empresa, es necesario que aquellos que la dirigen y administran, estudien la situación en términos específicos y operacionales (como las actividades identificables de 'marketing', producción, investigación y desarrollo, finanzas y personal), así como lo relativo al establecimiento de la dirección de la empresa y a la revisión de los resultados alcanzados por la empresa"

El cambio planeado es una conquista colectiva y no el resultado de pocas personas. Las resistencias son perfectamente normales cuando se trata de explorar actitudes, creencias, valores y comportamientos ya consolidados y aprobados como estables en las relaciones entre los participantes. El aprendizaje de nuevos comportamientos a través de diversas técnicas introducen, además de las relaciones humanas, mayor adaptabilidad a los cambios.

Para que una organización alcance cierto nivel de desarrollo puede utilizar diferentes estrategias de cambio. Blake y Mouton destacan diferentes tipos de estrategias de cambio que es posible observar en la conducta de las organizaciones, ya sea una sola o combinadas.

- *Cambio evolutivo*: "cuando el cambio de una acción a otra que la sustituye es pequeño y dentro de los límites de las expectativas y de los arreglos del status quo". Generalmente el cambio evolutivo es lento, suave y no transgrede las expectativas de aquellos que están involucrados o son afectados por él. Hay una tendencia a repetir y reforzar las soluciones que se muestren sólidas y eficientes y a abandonar las soluciones débiles y deficientes.

- *Cambio revolucionario:* El cambio de una acción a la acción que la reemplaza contradice o destruye la existente. Generalmente el cambio revolucionario es rápido, intenso, brutal, transgrede y rechaza las antiguas expectativas e introduce otras nuevas. Mientras los cambios evolutivos, por ocurrir moderadamente, no provocan gran entusiasmo o fuerte resistencia, cambios revolucionarios, generalmente súbitos, causan un gran impacto.
- *Desarrollo sistemático:* es diferente de los tipos de cambio citados. En el desarrollo sistemático, los responsables del cambio diseñan modelos explícitos de lo que la organización debería ser en comparación con lo que es, mientras que aquellos cuyas acciones serán afectadas por el desarrollo sistemático, estudian, evalúan y critican el modelo de cambio, para recomendar alteraciones en él, basados en su propio discernimiento y comprensión.

Se dan dimensiones adicionales de comportamiento y de experiencia humana para la dinámica del cambio, lo cual no ocurre con los anteriores tipos de cambios. Las tensiones intelectuales y emocionales creadas entre todos los responsables del planeamiento e implementación basadas en comprensión, discernimiento, comprometimiento y convicción estimulan el cambio y la corrección de lo que es hacia lo que debería ser. Así, los cambios resultantes se traducen en apoyo y no en resistencias o resentimientos.

Uno de los aspectos básicos de la aplicación del desarrollo organizacional es el de provocar motivación por el cambio en el medio donde actúa. El mundo moderno se caracteriza por cambios rápidos, constantes y un progreso explosivo. Hay cambios científicos, tecnológicos, económicos, sociales, políticos, etc., que obligatoriamente influyen sobre el desarrollo y al éxito de las organizaciones llámese, empresas, industriales, empresas de servicios, administración pública, hospitales, universidades.

Existen cambios iniciados generalmente por la administración, que inciden sobre la situación o ambiente de trabajo de un individuo, o sobre la estructura o tecnología adoptada por la organización y de cambios orientados hacia objetivos a largo plazo; cambios en los métodos de trabajo, cambios en los productos, cambios en la organización, cambios en el ambiente de trabajo.

Los programas de desarrollo organizacional se aplican según los tipos de necesidades de cambio que exista en la organización entre los que se encuentran:

- Necesidad de cambiar una estrategia administrativa (patrones de comunicación, sistemas de remuneración, localización de toma de decisiones, entre otros)
- Necesidad de volver la organización un clima más consistente con las necesidades individuales y con las necesidades constantemente cambiantes del ambiente.



- Necesidad de cambiar normas "culturales", o sea, la cultura organizacional; necesidad de cambiar estructuras y posiciones, o sea, los aspectos formales de la organización.
- Necesidad de mejorar la colaboración intergrupala.
- Necesidad de perfeccionar el sistema de comunicación bien sea estructura, o bien en cuanto a la calidad de las comunicaciones; necesidad de mejor planeación y establecimiento de metas, principalmente cuando hay inclusión de varias personas;
- Necesidad de enfrentar los problemas de fusión, sea de empresas o de divisiones de empresas, a fin de resolver los problemas humanos, tanto de la parte sobreviviente, como de la parte absorbida.
- Necesidad de cambio en la motivación del equipo de trabajo con miras a cambiar la manera como está organizado el trabajo y como están definidas las funciones.
- En cuanto a su necesidad de adaptación a un nuevo ambiente, sea por el cambio de producto o de mercado y hacer frente a las alteraciones del nuevo ambiente.

Después de esta breve semblanza relacionada con la forma de abordar el cambio, describiremos a continuación los diferentes modelos, técnicas y métodos que definen diferentes expertos en el tema para promover el cambio en la organización de acuerdo con el programa de Desarrollo Organizacional propuesto al cliente, al gerente o al jefe que ha decidido aplicarlo.

### ***D.5.2 Concepto de Modelos del Desarrollo Organizacional***

No hay una estrategia ideal ni óptima para el D. O. Aunque sí existen modelos y estrategias más o menos adecuados en determinadas situaciones o problemas, de acuerdo con las variables encontradas y el diagnóstico efectuado. En rigor cada autor presenta un modelo propio de D. O., contribuyendo de esta manera a una variedad enorme de aportes.

El objetivo de un modelo de comportamiento organizacional es explicar y predecir cómo se conduce la gente en las empresas. El modelo comienza analizando la conducta individual, utilizando el conocimiento obtenido en el nivel individual se pasa a un tema más complejo: el grupo. Por último, agregando otro nivel, el del sistema estructural de la organización formal y así se llega a entender el comportamiento organizacional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pág. 70 Desarrollo Organizacional De Faria Mello

En estos tres niveles de análisis en el comportamiento organizacional y conforme se pasa del nivel individual al nivel de sistemas organizacionales se enriquece el conocimiento de la conducta de los empleados. Los tres niveles básicos se parecen a una escalera: cada nivel descansa en el anterior. En los datos del individuo sobreponemos restricciones estructurales del individuo y del grupo a fin de llegar al comportamiento organizacional.

Dentro de los progresos actuales en el campo organizacional se encuentra la perspectiva de mejorar el flujo de las comunicaciones, los materiales y la información a través de los sistemas de información de gestión mediante ordenador; es decir, la construcción de modelos y la reciente investigación de la integración, incluida la dirección de proyectos, y la labor de Paul Lawrence y Jay W. Lorsch sobre la importancia y el papel del «integrador».

Como explica Forrester, cada uno de nosotros lleva consigo una imagen mental, o modelo del mundo. En este modelo abstracto, se hace uso de conceptos o relaciones particulares para representar la realidad. Sin embargo, este tipo de modelo es borroso e incompleto y difiere para cada individuo. La palabra «modelo» representa algo poco concreto o tangible. Usamos la palabra «modelo» como representación abstracta de un sistema que intenta dar a la realidad una expresión matemática o verbal. *Un modelo es la representación de un sistema y su fin primordial es «integrar los datos acerca del comportamiento del sistema de modo que proporcione información sobre las características de ese comportamiento».*

Como muchos autores han señalado, el intento de construir modelos en el nivel del sistema humano y social es muy difícil. Forrester ofrece un ejemplo claro de este problema. Señala que se puede construir un modelo informático que reproduzca ostensiblemente todas las suposiciones hechas por una persona determinada; sin embargo, cuando ese modelo se usa, no suele actuar del modo que actúa dicha persona; en cada individuo existen contradicciones internas que originan comportamientos imprevistos. En efecto, Boulding, duda seriamente de que nuestros actuales conocimientos sean suficientes para construir algo más que rudimentos de sistemas o modelos teóricos que trasciendan; sin embargo, a pesar de las dificultades inherentes a la construcción de modelos, en varios de los enfoques actuales de la mejora organizacional, se intenta la construcción de los modelos a los sistemas humano y social.

De acuerdo con el programa de DO que se desarrolle, existe la posibilidad de enfocarlo a las alteraciones estructurales y las de la cultura organizacional, o en el comportamiento, como se muestra a continuación:

### **D.5.3 Modelos de Desarrollo Organizacional relacionados con alteraciones del comportamiento humano**

El D. O. es fundamentalmente anti-autoritario. La mayor parte de los modelos relacionados exclusivamente con alteraciones del comportamiento se destinan a impulsar hacia una mayor participación y comunicación dentro de la organización. Los modelos de D. O. enfocados a las variables del comportamiento son los siguientes:

#### **D.5.3 a) Desarrollo de equipos**

Motta destaca que las alteraciones del comportamiento están orientadas principalmente al desarrollo de equipos administrativos coherentes y homogéneos, para una mejor comunicación y creatividad, para romper la resistencia al cambio y para la valorización de los aspectos humanos del trabajo.<sup>1</sup>

Los tipos convencionales de estructura organizacional, presentan generalmente una influencia inhibidora sobre la innovación y la creatividad. Una técnica de modificación del comportamiento muy utilizada es la formación y desarrollo de equipos. *Grupos de empleados de varios niveles y especializaciones se reúnen bajo la coordinación de un especialista o consultor y se critican mutuamente, buscando un punto de encuentro en que la colaboración sea más fructífera, eliminando las barreras interpersonales de comunicación mediante el esclarecimiento y comprensión de sus causas.*

Así, el equipo autoevalúa el comportamiento a través de determinadas variables descritas en los cuadros siguientes. En el trabajo de equipo son eliminadas las diferencias jerárquicas; y los intereses específicos de cada departamento, de donde provienen los participantes, ya no reviste importancia, lo cual crea una sana predisposición para la innovación.

Edgar Schein nos da otro ejemplo de técnica de desarrollo de equipo, donde el punto principal de enfoque es la tarea. El equipo es coordinado por un consultor, cuya actuación varía enormemente. La coordinación permite ciertas intervenciones sobre el equipo, en el sentido de hacerla sensible a sus procesos internos de metas, participación, sentimientos, etc.

El desarrollo de equipos puede hacerse también mediante otros dos métodos:

*Seminarios de entrenamiento o seminarios de D. O., utilizando la comunidad de aprendizaje constituir por participantes y equipos de consultores, que trabajan en conjunto. El objetivo es promover el desarrollo personal y organizacional, de modo que facilite el logro*

---

<sup>1</sup> Pág. 68 Guía Práctica de Desarrollo Organizacional Luis Ferrer Pérez

de los objetivos individuales de los miembros del equipo al mismo tiempo que sean atendidos los objetivos de la organización. Mediante esos seminarios se busca desarrollar conocimientos y habilidades para trabajar en grupo, resolver problemas complejos, diagnosticar unidades u organizaciones, reconocer y hacer más eficaces estilos individuales de gerencia y liderazgo, etc. Generalmente, los participantes del equipo son grupos de personas de la empresa que trabajan con los problemas reales con los cuales se están enfrentando.

*Seminarios de fortalecimiento de equipos* bajo la forma de una secuencia de módulos de instrucción programada, que lleva a los participantes al análisis de:

- El establecimiento de metas y prioridades;
- La definición de papeles;
- Las normas y procesos gerenciales;
- Las relaciones interpersonales.

Esa tendencia de intervenciones programadas demuestra que la preocupación inicial del D. O, sobre la persona del líder o del ejecutivo, se está volviendo más incluyente y empieza a enfocar también el impacto que la estructura y la tecnología causan en la organización. Esa tendencia parece basarse en la convicción de que es más fácil alterar la estructura y la tecnología que provocar un cambio de actitud y de personalidad. Con todo, esa tendencia aunque inicial, es perfectamente compatible con una de las metas de intervención del D. O., que es la autocapacitación de la organización a través de la utilización de una tecnología que disminuya la dependencia con respecto al conocimiento especializado.

#### ***D.5.3 b) Suministro de informaciones adicionales o feedback de datos***

Es una técnica de cambio de comportamiento que parte del principio de que cuantos más datos cognoscitivos reciba el individuo mayor será su posibilidad de organizar los datos y de actuar creativamente.<sup>1</sup>

El suministro de informaciones adicionales requiere ciertas informaciones regularizadas simultáneamente con un cierto patrón de comunicación informal. Para que haya un flujo adecuado de informaciones.

Bennis destaca que el uso creativo de nuevas informaciones para reuniones y conferencias puede ser una de las mejores y más dinámicas directrices para el desarrollo administrativo y crecimiento organizacional. Sin embargo, la presunción de que el simple suministro sistemático de informaciones garantiza la acción creativa e innovadora, nos parece bastante discutible. No hay

---

<sup>1</sup> Pág 86 Desarrollo Organizacional Audirac y otros

duda de que la creación de un centro de documentación y distribución de informaciones en una organización es básico para la actualización de los participantes en lo referente a los cambios tecnológicos, sociales, económicos, etc. ocurridos en el ambiente, sin embargo, no garantiza el cambio organizacional.

### ***D.5.3. c) Análisis transaccional***

Transacción significa cualquier forma de organización comunicativa o de relación con los demás.

El análisis transaccional (A. T.) es una técnica que tiene por objetivo el autodiagnóstico de las relaciones interpersonales (transacciones), es una técnica indicada para individuos, no para grupos. En el A. T. hay toda una singular terminología, de acuerdo al problema psicológico que afecta al individuo como padre, niño, adulto, caricia, juegos, posiciones en vida, etc.<sup>1</sup>

El Análisis Transaccional se basa en los siguientes conceptos:

- *Transacciones paralelas*, cuando dos personas discuten: *Las transacciones paralelas se caracterizan por un prolongamiento indefinido de las comunicaciones.*
- *Transacciones cruzadas o bloqueadas*. El bloqueo de los entendimientos lleva a una imposibilidad de acuerdo entre las partes. *Transacciones cruzadas o bloqueadas; se caracterizan por un cruce o paralización de las comunicaciones.*

*Así, el A. T. aparece como un conjunto de normas de terapia psicológica para mejorar el grado de relaciones interpersonales.* Las técnicas de A. T. permiten al individuo autodiagnosticar su interrelación y modificarla oportunamente.

Muchas empresas han utilizado el A. T. también para mejorar las relaciones entre sus empleados y los clientes para facilitar la prestación de sus servicios y mejorar su imagen.

El A. T. concede mucha importancia a las caricias, versión psicológica del reconocimiento, elogio, estímulo que una persona da a las otras. Palmaditas en la espalda o felicitaciones son caricias positivas importantes en el mantenimiento de las buenas relaciones. El concepto de esas caricias, estímulos o "*toques*" tiene una gran importancia para la motivación, así como las caricias negativas no expresadas y guardadas en secreto para hacer crecer las malas relaciones. Al lado de las caricias positivas, existen también las negativas, como la advertencia, la amonestación, etc.

---

<sup>1</sup> Pág 87 Desarrollo Organizacional Audirac y otros

### **D.5.2 d) Reuniones de confrontación**

Es una *técnica de alteración del comportamiento* desarrollada a través de algún consultor externo o interno "que diagnostica el conflicto duradero existente entre dos o más personas; se basa en el conocimiento de la dinámica de situaciones y de conflictos interpersonales y facilita su confrontación para poder superarlos".<sup>1</sup>

La *reunión de confrontación* es básicamente una técnica de enfoque socio-terapéutico. El consultor puede acompañar las críticas entre las personas confrontadas y animado de buen espíritu, ponderar las críticas y orientar la discusión para la solución constructiva del conflicto, eliminando las barreras interpersonales.

### **D.5.3 e) Tratamiento de conflicto intergrupales**

Es una *técnica de alteración del comportamiento* basada también en la confrontación, no de personas, sino de grupos. Dos grupos antagónicos en conflicto (desconfianza recíproca, hostilidad, etc.) pueden ser tratados a través de reuniones de confrontación, en las cuales cada grupo se autoevalúa, así como evalúa el comportamiento del otro, casi como si estuviera frente a un espejo.<sup>2</sup>

En esas reuniones, cada grupo presenta al otro los resultados de aquellas evaluaciones y es interrogado en lo que se refiere a sus percepciones. Se continúa con una discusión, inicialmente acalorada, pero que luego se va acercando a una posición de comprensión y entendimiento recíprocos sobre el comportamiento de las partes involucradas.

### **D.5.3 f) Laboratorio de sensibilidad**

Es una técnica muy difundida últimamente. Cándido Bueno de Azevedo nos da una idea de lo que es *Laboratorio de Sensibilidad dice que* es una comunidad residencial temporal, estructurada de acuerdo con los requisitos de aprendizaje de los participantes. El término laboratorio es intencional y significa que el entrenamiento se da en una comunidad dedicada a apoyar el cambio y el aprendizaje experimental.<sup>3</sup>

Nuevos patrones de comportamiento son inventados y experimentados en un clima que favorece el cambio y donde los participantes están protegidos de las consecuencias prácticas de la acción innovadora. La parte central de esa especie de entrenamiento es una innovación educacional llamada "*T-Group*", grupo relativamente no estructurado en el cual los individuos participan como aprendices.

---

<sup>1</sup> Pág 86 Desarrollo Organizacional Audirac y otros

<sup>2</sup> Pág 87 Desarrollo Organizacional Audirac y otros

<sup>3</sup> Pág 87 Desarrollo Organizacional Audirac y otros

Los datos para cada aprendizaje están dentro de los individuos y son consecuencia de su experiencia inmediata en el "*T-Group*": son las transacciones entre los participantes, su propio comportamiento en el grupo, a medida que se esfuerzan por crear una organización productiva y viable, una sociedad en miniatura y a medida que ellos tratan de estimular y apoyar el aprendizaje recíproco dentro de esa sociedad. Los miembros del grupo necesitan establecer un proceso de investigación, en el cual los datos acerca de su propio comportamiento sean coleccionados y analizados, simultáneamente con su experiencia generadora. El aprendizaje conseguido en esta forma es probado y generalizado para uso continuo"

El laboratorio de sensibilidad supone el alejamiento de la situación organizacional y la inexistencia de relaciones previas entre los participantes. El laboratorio de sensibilidad generalmente es aplicado de arriba hacia abajo, comenzando por la cúpula de la organización y descendiendo hasta los niveles más bajos de la administración. Puede ser aplicado en sectores diagonales que abarcan varios niveles jerárquicos, sin que participen individuos que mantengan relaciones de mando y de subordinación.

Los principales objetivos del laboratorio de sensibilidad son el desarrollo del autoconocimiento, el desarrollo del conocimiento del impacto que el individuo ejerce sobre las otras personas y el perfeccionamiento de la comunicación mediante la eliminación de sus barreras.

El gran problema del laboratorio de sensibilidad es el retorno del individuo a la situación de trabajo, cuando la autenticidad de la comunicación puede crear problemas con los demás individuos que no tuvieron el mismo tipo de entrenamiento.

Otros medios de contactos personales e informales, internos y externos, que pueden complementar los esfuerzos del D. O. son:

- Establecimiento de grupos de trabajo;
- Grupos de búsqueda y de identificación de nuevas soluciones;
- Equipos de proyecto, integrados por personal de diversos departamentos ;
- Intercambio interdepartamental de personal;
- Estadías y rotación en cargos diferentes; charlas y discusiones;
- Comunicación más intensa entre las áreas de investigación y desarrollo, producción, comercialización y distribución.

#### ***D.5.4 Modelos de D. O. relacionados con alteraciones estructurales***

Estos modelos son integrados y más complejos. Constituyen una variedad de enfoques, cada cual desarrollando conceptos, estrategias, secuencias y esquemas que varían enormemente.

Como representativos de esos modelos, nos preocupamos solamente en presentar los siguientes:

- A. El "Managerial Grid" o D. O. de tipo Grid, de Blake y Mouton.
- B. El modelo de Lawrence y Lorsch.
- C. El modelo 3-D de la Eficiencia Gerencial de Reddin.

#### ***D.5.4 A) Modelo de desarrollo organizacional tipo Grid***

Robert R. Blake y Jane S. Mouton fueron los pioneros en la introducción de una tecnología integrada y preprogramada de desarrollo organizacional. Ellos afirman que el cambio organizacional comienza con el cambio individual como un mecanismo de descongelamiento y que los problemas de procesos en los niveles interpersonales, grupales e intergrupales deben ocurrir antes de los cambios en la estrategias y en el ambiente interno de la organización.

Esta tecnología reposa sobre tres premisas sobre las organizaciones:

- Los individuos y las organizaciones reducen discrepancias sobre su auto-imagen y la realidad.
- Las organizaciones alcanzan "satisfacciones" abajo de su potencial.
- Una tremenda cantidad de energía de las organizaciones se gasta en comportamiento disfuncionales como en las burocracias.

El modelo de desarrollo organizacional tipo Grid es una malla compuesta de dos ejes. El eje horizontal representa la preocupación por la producción y el eje vertical representa la preocupación por las personas. Cada eje es una serie continua de nueve puntos en la cual nueve significa una elevada preocupación y uno una baja preocupación.

#### ***D.5.4 B) Modelo de desarrollo organizacional de Lawrence y Lorsch***

Los principales puntos de referencia de este modelo son:

*Concepto de sistema y de organización:* Un sistema es cualquier unidad que procesa ciertos insumos con el fin de obtener ciertos productos. La organización "es la coordinación de diferentes actividades de contribuyentes individuales con la finalidad de efectuar transacciones planeadas con el ambiente".

*Los subsistemas:* El sistema total de la organización puede ser encarado en términos de una serie de subsistemas que, a su vez, pueden ser divididos en una porción de subsistemas. Esos sistemas forman un estándar complejo de hilos entrelazados de dependencia mutua y activación recíproca.



*El sistema social:* Todas las organizaciones pueden ser encaradas como sistemas esencialmente sociales. La organización es concebida como la coordinación de diferentes actividades de contribuyentes individuales para realizar transacciones planeadas con el ambiente.

Estadios del desarrollo organizacional: Los autores proponen un modelo de diagnóstico y acción con base en cuatro estadios, que forman un ciclo. Estos son: diagnóstico, planeamiento de la acción, implementación de la acción y evaluación. Cada tipo de confrontación debe ser sometido a los cuatro estadios antes mencionados.

#### ***D.5.4 C) Modelo de desarrollo organizacional 3-D de Reddin***

Este modelo se basa en el hecho de que al administrador se le exige ser eficaz en una variedad de situaciones y su eficacia puede ser medida en la proporción en que él es capaz de transformar su estilo de manera apropiada, a la situación de cambio. Para Reddin, la eficacia administrativa es el grado en el cual el administrador alcanza las exigencias de resultados de su posición en la organización. La única tarea del administrador es ser eficaz.

Hay muchos principios de aprendizaje de gran valor que se tienen que tomar en cuenta al introducir un programa de D O para no tropezar con dificultades en el mejoramiento de la eficacia organizacional y hacer un diseño sistemático del programa proponiendo un modelo que identifique los elementos clave y puntos de decisión que puede seguir un gerente.

## **D.6 Las técnicas del Desarrollo Organizacional**

### ***D.6.1 Concepto***

*Técnica o instrumento* - maneras específicas de actuar, recursos diversos a emplear dentro de cada método adoptado. Por ejemplo: cuestionarios, análisis del campo de fuerzas, modelo organizacional, acuario, negociaciones de expectativas, etc. P. Robbins Stephen hace una gran clasificación de las técnicas para llevar a cabo un proyecto de D O.

- En estructurales y
- De proceso humano

### ***D.6.2 Las Técnicas estructurales***

Las Técnicas estructurales se refieren a las que afectan al contenido del trabajo y a las relaciones entre empleados. Aún repitiendo algunos conceptos ya mencionados, se ofrece un panorama general.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> pág 472 *Comportamiento Organizacional P. Robbins.*

Los cambios planeados en la estructura formal de una empresa (es decir, alterar su grado de complejidad, formalización y centralización) representa intervenciones estructurales del desarrollo organizacional. Por ejemplo, podemos combinar las 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. Es posible reducir el número de reglas y procedimientos para aumentar la autonomía del personal. Y también aumentar la descentralización para acelerar el proceso de la toma de decisiones.

Las opciones de rediseño del trabajo (rotación de puestos, módulos de trabajo, ensanchamiento del trabajo, enriquecimiento del trabajo, equipos de trabajo autónomos e integrados, círculos de calidad, semana laboral compactada y horario flexible) son ejemplos de métodos estructurales de desarrollo organizacional. Los programas de recursos humanos en la capacitación y desarrollo también podrían interpretarse en términos generales como técnicas estructurales. Por último, 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.

### ***D.6.3 Las técnicas del proceso humano***

La gran mayoría de los intentos de intervención del desarrollo organizacional se han centrado en modificar la actitud y el comportamiento de los miembros de una organización mediante los procesos de comunicación, toma de decisiones y solución de problemas, cada técnica pone de relieve la participación y la colaboración.<sup>1</sup> Las técnicas más usadas son cinco:

\*Entrenamiento en la sensibilidad. \* Retroalimentación por encuesta.

\* Consultoría de procesos. \*Desarrollo de equipos y \*Desarrollo entre grupos.

#### ***D.6.3.1 Entrenamiento en la Sensibilidad***

En esta técnica se aplican los modelos de intervención: entrenamiento en el laboratorio, grupos de encuentro o grupos de trabajo-grupo T y grupos de entrenamiento, por lo que se conoce por esos nombres pero todas las designaciones se refieren al método de cambiar la conducta por medio de interacción de grupo no estructurada.

A los miembros se les 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 miembros aprenden observando y participando en vez de limitarse a recibir órdenes o instrucciones. El profesional crea la oportunidad

---

<sup>1</sup> *pág 472 Comportamiento organizacional P. Robbins.*

para que expresen sus ideas, creencias y actitudes. No acepta 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 otros 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 los 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.

Las investigaciones en el entrenamiento en la sensibilidad indican que puede cambiar el comportamiento individual. No obstante, el influjo que tales cambios tienen en el desempeño no es concluyente y este método no está exento de riesgos psicológicos. Se han registrado casos de daño de la personalidad en quienes no fueron sometidos a una buena selección preliminar para participar en los programas.

La evidencia, aunque limitada, es bastante convincente: el entrenamiento en un grupo T y el método de laboratorio producen cambios conductuales en el ambiente familiar, ese cambio tiene poca importancia a menos que sepamos de qué tipo es; no hay un patrón "típico" de cambio; por el contrario, en cada individuo existe una respuesta especial.

### ***D.6.3.2 Retroalimentación por Encuesta***

Un instrumento que permite evaluar las actitudes de los miembros de una organización, identificar las discrepancias entre sus percepciones y resolverlas es el método de retroalimentación por encuesta.

Todos los integrantes de la organización pueden participar en esta técnica, pero es de capital importancia la familia organizacional: el gerente de una unidad y los subordinados directamente bajo sus órdenes. Generalmente los miembros 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; por ejemplo, los métodos que se observan en la toma de decisiones; la eficacia de la comunicación; la coordinación entre unidades; la satisfacción en la empresa, 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 organización, distribuyéndose luego entre los empleados. 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 ideas, no en atacar a las personas.

La retroalimentación a su conducta por otros miembros del grupo le ofrece la oportunidad de oír cómo los otros sienten que su conducta afecta al grupo y a sus miembros. Para ser efectiva su participación en los procesos de la empresa debe darse en una atmósfera de confianza y mutua consideración, en la necesidad del receptor de defenderse y exponer sus puntos de vista.

Si bien la retroalimentación por encuesta logra cambiar las actitudes, no se han logrado cambios permanentes con la mera discusión y la participación en grupo sobre los resultados. Para lograr los cambios deseados en el comportamiento individual o en el desempeño de la organización se debe dar origen a acciones de seguimiento.

Un importante principio del aprendizaje es el de refuerzo. Este principio sugiere que cuando las personas reciben recompensas, informaciones o sentimientos positivos por haber hecho algo, lo más probable es que harán eso en la misma o similar situación.

El refuerzo puede ocurrir cuando los conocimientos o pericias adquiridas se refuerzan con un curso de repaso, el dinero o el elogio es un reforzador eficaz; mientras que otras responden mejor a una experiencia de entrenamiento del tipo de repaso los empleados tienen un desempeño más eficaz en una variedad de tareas cuando hay retroalimentación, que cuando no la hay; sin embargo, suministrada mucho tiempo después de haber ocurrido la acción personal, quizá no sea tan eficaz como su suministro inmediato es por eso que los principios de aprendizaje se deben hacer a la medida de las necesidades del grupo al cual atañe el programa.

Es posible que lo aprendido en un sitio de entrenamiento se pierda al transferir a la persona al sitio de trabajo real para tener mínima pérdida es hacer que la situación para el entrenamiento sea similar al sitio de trabajo o reconocer los conocimientos recién adquiridos de lo contrario desistirán en sus intentos por usar lo que han aprendido y no germinará la semilla del cambio.

### ***D.6.3.3 Consultoría de Procesos***

Ninguna organización opera a la perfección. Los gerentes piensan siempre que es posible mejorar el rendimiento de su unidad, pero no son capaces de saber lo que puede mejorarse ni cómo

hacerlo. La finalidad de la consultoría de procesos consiste en que un asesor externo ayude a un cliente, generalmente un gerente, a percibir, entender y tomar medidas respecto a los hechos de un proceso que debe afrontar, entre ellos se cuentan el flujo del trabajo, las relaciones informales entre miembros de la unidad y los canales formales de la comunicación.

La consultoría de procesos se parece al entrenamiento en la sensibilidad pues supone que la eficiencia organizacional puede mejorarse afrontando los problemas interpersonales. Otro punto común entre ambas técnicas es la importancia que conceden a la participación personal. Pero la consultoría está más orientada a la producción que el entrenamiento en la sensibilidad.

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

Es importante 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 ese recurso.

#### ***D.6.3.4 Desarrollo de Equipos***

El desarrollo de equipos logra aumentar la participación de los miembros y su compromiso personal en las actividades del grupo, además de mejorar la productividad de las reuniones, aunque las actitudes de los participantes reciben el influjo del desarrollo de equipos, la investigación revela que todavía no se sabe qué efectos tiene el desarrollo de grupos en la realización de las tareas.

Las organizaciones están constituidas por personas que trabajan juntas para alcanzar un fin común. Como a menudo deben trabajar en grupo, se ha prestado mucha atención al desarrollo organizacional en este aspecto. El desarrollo de equipos puede aplicarse dentro de grupos o en un nivel intergrupual cuando las actividades son interdependientes, interesan las aplicaciones a las familias organizacionales (grupos de mando), lo mismo que las comunidades, los equipos de proyecto y los grupos para tareas específicas.

El desarrollo de equipos es aplicable al caso de interdependencia. El objetivo consiste en mejorar las actividades de coordinación de los integrantes del equipo, lo cual hará que mejore el

rendimiento del grupo.

Las actividades pertinentes al desarrollo de equipos suelen comprender el establecimiento de metas, el establecimiento de relaciones interpersonales entre los integrantes, el análisis de papeles para esclarecer el rol de cada uno y su responsabilidad, el análisis de proceso del equipo. Desde luego, el desarrollo de equipos 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 miembros del grupo para aumentar la confianza y apertura.

Se recomienda empezar haciendo que los miembros traten de definir las metas y prioridades del grupo. Ello traerá a la superficie diferentes percepciones de lo que constituye el objetivo del grupo. Hecho esto, los miembros están en condiciones de evaluar el desempeño de su grupo: la eficiencia con que estructuran sus prioridades y consiguen sus metas. Con ello se detectan posibles áreas de problemas. Esta discusión de autocrítica sobre medios y fines puede realizarse con miembros del grupo total o cuando el tamaño dificulta un intercambio libre de opiniones, puede realizarse inicialmente en grupos más reducidos y luego los resultados se comparten con todo el grupo.

El desarrollo de equipos puede servir para aclarar el rol que cada miembro desempeña en el grupo, Cada rol se identifica y define. Se ponen 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. Otra actividad del desarrollo de equipos se parece a veces a la cumplida por el consultor de procesos, es decir, analizar los procesos que se llevan a cabo dentro del equipo para identificar la forma en que se ejecuta el trabajo y cómo esos procesos pueden mejorarse para hacer más eficiente el equipo.

#### ***D.6.3.5 Desarrollo Intergrupar***

El desarrollo intergrupar muestra generalmente efectos positivos. La mayor parte de los resultados positivos se relacionan con las actitudes; hemos de ser prudentes al señalar los efectos que las actividades del desarrollo intergrupar tienen en el comportamiento individual o en el desempeño de las organizaciones.

Un área de gran interés en el 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. Los grupos se forman para un diagnóstico y para comenzar a formular posibles acciones que mejoren las relaciones.

El desarrollo intergrupar pretende cambiar las actitudes, los estereotipos y las percepciones que los grupos tienen unos de otros, ya que esos estereotipos sin duda ejercen una influencia negativa sobre los intentos de coordinar los departamentos.

Aunque se cuenta con varios métodos para mejorar las relaciones entre grupos, uno de gran uso pone de relieve la 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.

Las respuestas a preguntas aclaran la naturaleza exacta del conflicto. Una vez descubiertas las causas del conflicto, los grupos pueden iniciar la fase de integración, o sea tratar de encontrar las soluciones que mejoren las relaciones entre ellos.

## **D.7 Métodos de Desarrollo Organizacional**

### ***D.7.1 Concepto***

*Método* - procedimientos generales o sistemáticos, tales como: método de laboratorio, entrenamiento, administración por objetivos, consultoría de proceso, confrontación, investigación, retroinformación de datos e informaciones, diagnóstico y solución de problemas, reestructuración y rediseño de estructuras, rediseño de cargos y tareas, "team-building", formación de equipos), etc,

Según de Faria Mello en su libro Desarrollo Organizacional Enfoque Integral, algunos de los métodos e instrumentos que pueden ser usados en intervenciones del D O son los más útiles o más característicos los libros de Fordyce y Weil (1971), French y Bell (1973), Hornstein, Bunker, Burke, etc. (1971), Beckhard (1969), Edela L.P. Souza (1975), Walton (1972), Burke y Hornstein (1972), son una amplia referencia a dichos métodos.

Métodos:

- a) Método de laboratorio.
- b) Educación y entrenamiento
- c) Diagnóstico y solución de problemas
- d) Análisis del campo de fuerzas
- e) De formación de equipos
- f) Negociación de papeles y comportamiento

Como se puede apreciar, estos métodos y las técnicas mencionadas por Robbins para promover el cambio en las organizaciones son en esencia el mismo concepto por lo que ya no es preciso explicarlos porque ya fue tratado su concepto.

### **D.7.2 Método de laboratorio**

Metodología que surgió con el movimiento de Grupos-T. "Laboratorio" ya mencionado es tradicionalmente aquel lugar donde se procura crear o descubrir algo; donde se realizan experiencias; donde se ensayan fórmulas, métodos; donde se buscan soluciones para problemas.

El aprendizaje en casos tradicionales o de entrenamiento en clase, transmiten conocimientos, conceptos e informaciones aunque de carácter práctico, no conduce al grado deseable de internalización de conceptos y de modificación de actitudes, valores, hábitos o comportamientos que serían deseables.

El método de laboratorio surgió para atender a esa necesidad de aprendizaje práctico a partir de la experiencia concreta y específica, vivida por los "alumnos"; *la experiencia se examina y diagnostica por ellos mismos; buscan soluciones para las necesidades y problemas que identificaron; examinan alternativas y pasan a un proceso de decisiones en que participan directamente; planean la implementación de las decisiones, programan la ejecución de las acciones y su acompañamiento y evaluación.*

El método de laboratorio tiene las características siguientes:

- El "alumno" participa activa y directamente en situaciones prácticas.
- Hay un alto grado de realismo en la experiencia de aprendizaje.
- Las situaciones, datos e informaciones que constituyen la base de ese aprendizaje se crean o generan aquí mismo, en este mismo momento y en el local donde están los alumnos.
- Los alumnos son también "profesores", los unos de los otros y entre sí.
- Existe un intenso uso de mecanismos de retroinformación, el cual se puede estructurar (cuestionarios, listas de comprobación, etc.) o no estructurado (exposiciones espontáneas y reacciones no planeadas).
- El aprendizaje procura unir: cognición racional y teórica, reflexión y análisis, conscientización de comportamiento, diagnóstico de contenido/tarea y proceso/dinámica, planeación de acciones, acción práctica y seguimiento.

### **D.7.3 Educación y entrenamiento**

Existen diferencias radicales entre educación y entrenamiento por lo que mencionaremos dos fallas respecto al uso de esos procesos en el contexto de D O:

1.- Se realizan entrenamientos, cursos y programas educacionales, pretendiendo que por eso y solamente con eso, se está haciendo D O. El Desarrollo Organizacional no es entrenamiento,



aunque mucho necesite del mismo y debe apoyarse en programas educacionales.

2.- Se realizan entrenamientos y cursos sin conexión con esfuerzos de D O y viceversa, se emprenden actividades de D O, sin aprovechar el entrenamiento, como uno de los instrumentos a usar en estrecha sintonía con la estrategia y las tácticas de D O.

#### ***D.7.4 Diagnóstico y solución de problemas***

La fase de Diagnóstico constituye el núcleo del problema. La objetividad, apertura, confianza y sinceridad que penetran en la ejecución, contribuirán mucho y decisivamente a su realismo y consecuente eficacia o éxito.

Uno de los buenos procesos de diagnóstico y solución de problemas lo constituye el método del Análisis del Campo de Fuerzas, que se examina a continuación.

#### ***D.7.5 Análisis del campo de fuerzas***

Consiste en conocer el entorno que influye en el departamento u organización donde se pretende aplicar un programa de D.O como.

- Examen de situaciones de cambio
- Diagnóstico de situaciones-problema
- Solución de problemas socio-técnicos
- Planeamiento de cambios individuales grupales, sectoriales (en empresas y comunidades).

Hay tres tipos de fuerzas o factores que existen; internas y externas que influyen o pueden influir sobre la situación-problema:

**Pro:** Propulsoras, positivas, que actúan para modificar la situación, resolver el problema.

**Contra:** Restrictivas, negativas, que impiden o dificultan la solución del problema. En general, aquí están las "CAUSAS" del problema.

**Dudosas:** Indefinidas, indecisas, neutras, latentes, inestables, confusas.

El método puede ser utilizado por un individuo trabajando aisladamente, como un grupo trabajando cooperativamente. En el caso de trabajo en grupo se recomienda que cada una de las etapas abajo mencionadas se divida en dos subetapas:

**Individual** - Cada individuo componente del grupo trabaja aisladamente sobre la etapa tipo.

**De colaboración** - a continuación, el grupo integra lo que cada uno de sus componentes produjo individualmente, se discutirá, aclarará y siempre que sea posible se buscará la obtención del consenso del grupo.

Como técnica para detectar problemas; para cada categoría, listar en columna todas las posibles fuerzas o factores, aun las menos importantes. Por ejemplo:

- ★ Personas, grupos, organizaciones.
- ★ Actitudes, comportamientos, acciones, reacciones, actividades.
- ★ Intereses, aspiraciones, deseos, necesidades, motivaciones, valores, expectativas.
- ★ Poderes, recursos movilizados.
- ★ Condiciones físicas, materiales, tecnológicas, geográficas.
- ★ Demandas, presiones, competencias, etc.

#### ***D.7.6 Formación de Equipos***

En el Desarrollo de Equipos se pueden trabajar diferentes dimensiones del funcionamiento del grupo de trabajo o equipos. La riqueza del aprendizaje proporcionada por el Grupo-T y por el método de laboratorio, fue adaptada para una transposición a las situaciones socio-técnicas de las organizaciones. Así se aseguraba la transferencia directa del aprendizaje, se redujo la cantidad y tipo de retroinformación y diagnósticos sobre la dinámica de los procesos intrapersonales, utilizándose solamente aquellos que tuviesen relación con el rendimiento de las personas dentro de su grupo o equipo de trabajo: y así de modo más dosificado, adecuado y controlado.

A partir de la constatación de que no era fácil la transferencia de los diversos aprendizajes obtenidos por la participación individual en grupos externos a la organización, hay una tendencia a considerar tales grupos como "inútiles" para la empresa; sin embargo, aluden gran utilidad de para el perfeccionamiento de la personalidad, para desarrollar potencialidades personales en el terreno de las relaciones, comunicación e interacción personal.

Un directivo quiere optimizar su estilo de acción, flexibilizar su comportamiento: o perfeccionar su competencia interpersonal, esto es, su capacidad de obtener resultados, a través de las personas, por medio de una relación eficaz, ya que la competencia técnica, por sí sola, no es suficiente para asegurar el éxito profesional en posiciones de jefatura y liderazgo.

En cursos o entrenamientos con superiores, colegas o sus subordinados. Un grupo fuera del local de trabaja, con personas extrañas entre s( y con diferentes características y condiciones de vida, propicia un ambiente de mayor libertad y apertura, de menor amenaza profesional. La

diversidad entre los participantes hace que el grupo externo sea más representativo de la realidad amplia del mundo social, siendo por esto, frecuentemente más "rico" y estimulante.

Dentro de la empresa, con equipos o grupos de trabajo, es un instrumento que debe ser manejado con mucho cuidado por una persona realmente capacitada, donde se reglamenta y ajusta en las dimensiones de comportamiento, a las necesidades, limitaciones y límites de la situación funcional es más adecuado, con participantes que no tienen relación directa de trabajo ni vinculación jerárquica, tiene mayor aplicabilidad y utilidad y encierra mucho menos riesgos, exigiendo su empleo en manos de un profesional competente y especializado en dicha área.

Es esencial una formación especializada para alcanzar el nivel necesario de competencia que asegure un trabajo autorizado y responsable.

Para poder efectuarlo, la metodología e instrumentos empleados deben tener presentes las necesidades del equipo en cuanto a: tareas, relaciones, proceso y resultados. Consta básicamente de recopilación de datos, diagnóstico y planeación de acciones. En esas tres etapas se utilizan diferentes técnicas e instrumentos, como por ejemplo: En la recopilación de datos: entrevistas, cuestionarios, observación de reuniones, etc. En el diagnóstico: análisis del campo de fuerzas, análisis de papeles y expectativas de comportamientos. En la planeación de acciones: negociación y contrato de comportamiento funcionales, etc.

### ***D.7.7 Negociación de papeles y comportamientos***

Es una técnica desarrollada por Roger Harrison, para tratar los problemas de comportamiento que afectan el desempeño de las personas en el trabajo. Trata, de modo funcional y controlado, de las cuestiones de poder, competencia, coerción, divergencia, conflicto; así como de las relacionadas con la interdependencia, colaboración y sintonía o convergencia de acciones. Se aplica entre jefe y subordinados, entre colaboradores (horizontales y diagonales), y entre grupos y equipos. Consta de cuatro fases:

- a) La Preparación que implica las mismas cuestiones sobre las relaciones entre Consultor y Cliente o participantes del sistema, motivo del análisis.
- b) Diagnóstico. En este lugar, el consultor debe aclarar bien a los participantes en cuanto a los objetivos de ejercicio, procedimiento a seguir y, específicamente, subrayar los aspectos de interdependencia, influencia y poder mutuo (aunque informal) entre las personas que trabajan juntas, aun cuando sean jefe y subordinado.
- c) Negociación. Todos pueden colaborar, estimularse y premiarse entre sí o resistir, bloquear y castigar: aunque de un modo sutil, indirecto e informal.

d) Continuación. Todos tienen expectativas mutuas y se hacen exigencias entre sí, por más tímidas y vacilantes que sean. Y todo esto se refleja en el ambiente y situaciones de trabajo más o menos satisfactorias y motivadoras; que consumen energía, esfuerzo constructivo y sinergia o resistencia.

### ***D.8 Aplicación del Desarrollo Organizacional***

Su área de acción fundamental es aquella que tiene relación con los recursos humanos de la institución. La importancia que se da al Desarrollo Organizacional deriva de que el recurso humano es decisivo para el éxito o fracaso de cualquier organización. En consecuencia, su manejo es clave para el éxito empresarial y organizacional en general, comenzando por adecuar la estructura de la organización (organigrama), siguiendo por una eficiente conducción de los grupos de trabajo (equipos y liderazgo) y desarrollando relaciones humanas que permitan prevenir los conflictos y resolverlos rápida y oportunamente cuando se tenga indicios de su eclosión. Los programas de adiestramiento y capacitación de la industria y del gobierno más usuales son los de entrenamiento en la sensibilidad, integración de equipos de trabajo y mejora de actitudes.

Específicamente el Desarrollo Organizacional abordará, entre otros muchos, problemas de comunicación, conflictos entre grupos, cuestiones de dirección y jefatura, cuestiones de identificación y destino de la empresa o institución, el cómo satisfacer los requerimientos del personal o cuestiones de eficiencia organizacional.

Esta estrategia educativa tiene presente que la única forma de cambiar las organizaciones es a través de cambiar su "cultura", es decir, cambiar los sistemas de vida, de creencias de valores y de formas aceptadas de relaciones entre las personas. Además de lograr que las personas tengan una conciencia de pertenencia, de ser efectivamente miembros de la institución.

Además, la evaluación del desempeño de un individuo incluye su grado de adecuación en la empresa despejando las siguientes interrogantes: ¿Se lleva bien con sus compañeros de trabajo? ¿Posee hábitos aceptables de trabajo? ¿Muestra la actitud correcta? Estas cualidades difieren según el trabajo y las organizaciones. Por ejemplo, en algunos, el empleado recibirá una evaluación más alta si es agresivo y si su comportamiento indica que es ambicioso. En otros, o bien en el mismo trabajo, pero en otra empresa, tal actitud puede ser evaluada de modo negativo. De ahí que la socialización apropiada se torne un factor importante que influye tanto en el desempeño como en la manera en que lo perciben otros.

Los empleados se forman una percepción subjetiva de la organización, basados en factores como el grado de autonomía, estructura, orientación al premio, afecto y apoyo brindado por los supervisores y disposición de la gerencia a tolerar el conflicto. Esa percepción se convierte, en efecto, en la cultura o personalidad de la organización afectando el desempeño y satisfacción generales, siendo el influjo mayor en las culturas más fuertes.

Por lo que se sugiere entrenar a los superiores antes que a los subordinados, el superior, si está entrenado y motivado puede servir como reforzador y fuente de retroalimentación para el subordinado que está ya en su puesto y que conoce las variables que intervendrán durante el cambio.

Este capítulo nos ha servido para retomar los conceptos principales del Desarrollo Organizacional, mostrando una serie de conceptos de cambio y análisis de cultura organizacional que permiten elaborar un programa de cambios paulatinos con miras a un mejoramiento de actitudes, modificación de la conducta y de nuevos paradigmas del servidor público de cualquier nivel; de tal suerte que el comportamiento organizacional se encamine a mejorar el servicio de las instituciones.

Existen dos causas fundamentales que hacen necesario el Desarrollo Organizacional.

En primer lugar, la estructura de recompensas en el empleo no reforzaba adecuadamente la capacitación convencional, de modo que a menudo era imposible aplicarla en la práctica. Había programas de capacitación bien diseñados que fracasaban porque el ambiente en el empleo no se daba el apoyo necesario. En estas circunstancias, el siguiente paso razonable fue tratando de cambiar la organización completa para apoyar a la capacitación: éste es exactamente el objetivo del desarrollo organizacional.

La segunda causa es la celeridad misma del cambio, que exige que las organizaciones sean extremadamente eficientes para sobrevivir y prosperar. El DO trata de desarrollar a la organización completa para que pueda responder al cambio de un modo más uniforme y eficiente. Trata de incrementar el grado de exactitud de la información por medio de una mejor dinámica de grupo y resolución de problemas. En resumen llega a todas las partes de la organización para lograr de toda ella una respuesta más humana.

***Problemas:***

- ★ Ausencia de expectativas para lograr metas.
- ★ Ausencia de una política de puerta abierta.
- ★ Ausencia de participación y decisión.
- ★ Ausencia de reconocimiento en el rendimiento.
- ★ Ausencia de retroalimentación e información.

- ★ Ausencia de liderazgo.

Indicadores:

La ausencia de la satisfacción provoca la frustración de la persona; es decir, cuando la persona se mueve hacia una meta y se encuentra con algún obstáculo. La frustración puede llevarla tanto a actividades positivas, como constructoras o bien formas de comportamiento no constructivo. También aumentar la energía que se dirige hacia la solución del problema, o puede suceder que ésta sea el origen de muchos progresos tecnológicos, científicos y culturales en la historia.

Esta frustración lleva al individuo a ciertas reacciones:

- \*Desorganización del comportamiento.
- \*Agresividad
- \*Reacciones emocionales
- \*Resignación
- \*Retraimiento
- \*Alineación y apatía.

Para llevar a cabo un programa de Desarrollo Organizacional, es indispensable aplicar el procedimiento de aplicación de los programas que sigue más o menos los siguientes pasos:

### ***Diagnóstico:***

- *Identificación del Problema.* Una persona clave en la organización siente que la empresa tiene uno o más problemas que pueden ser aliviados por un agente de cambio (una persona especialmente asignada para atender los problemas asociados con el cambio). El problema pudiera involucrar movimiento de empleados, pobre comunicación, inefectiva coordinación, o carencia de líderes de proyecto. Los esfuerzos de DO deben estar apoyados por la alta dirección. Si los procesos no comienzan con los ejecutivos clave, es importante ganar su apoyo lo más rápido posible.
- *Consulta con un Especialista en DO.* Algunos especialistas íntimamente familiarizados con procesos de cambio organizacional son utilizados como agentes de cambio. Durante el contacto inicial, el agente de cambio (que puede ser externo a la organización o un empleado dentro de la empresa) y el cliente del sistema, se auxilian uno al otro. Gould utilizó ambos, agentes de cambio tanto internos como externos. El agente de cambio debe lograr entender claramente a la empresa. Esto demanda la colaboración y apertura de cada uno de los involucrados.
- *Integración de Datos y Diagnóstico Preliminar.* Esta etapa usualmente es responsabilidad del

consultor, quien tiene cuatro métodos básicos de recoger datos: mediante entrevistas, observación de los procesos, cuestionarios y datos del desenvolvimiento organizacional. Probablemente la más eficiente y efectiva secuencia del método diagnóstico, da comienzo con la observación, ésta es seguida por semiestructuradas entrevistas, y es completada con cuestionarios que intentan medir precisamente los problemas identificados en los pasos iniciales del diagnóstico. De acuerdo con Michael Beer, "Esta secuencia permite un efecto embudo, cambiando del énfasis en observaciones generales a mediciones específicas y diagnóstico". La participación es especialmente importante en la recopilación de datos y en las fases de evaluación. Los miembros comparten información en las diferentes etapas de instrumentación del cambio. De este modo, la opinión del grupo es la base del proceso de desarrollo.

- *Retroalimentación.*- En virtud de que el desarrollo organizacional es un esfuerzo de colaboración, los datos obtenidos son retroalimentados al cliente. Esto usualmente se realiza en grupo o por un grupo de trabajo seleccionado, de manera que la gente clave involucrada reciba la información, está diseñada para ayudar al cliente a determinar las fortalezas y debilidades de la organización. El consultor proporciona todos los datos relevantes y útiles.

∞ Conjunto de Problemas y Planificación.

En este punto, un administrador o grupo discute los datos otorgados por el consultor y decide si hay un problema real que necesita resolverse. Este proceso tiene que juntar los esfuerzos entre el cliente y los especialistas en desarrollo organizacional. El cliente debe aceptar el diagnóstico, así como las soluciones que habrán de ser implementadas habrá una brecha en la comunicación si el cliente "no está dispuesto a creer el diagnóstico o ha aceptar la prescripción y en este punto el cliente puede decidir que el problema no es valioso o serio para ser atendido.

∞ Acción.

El consultante y el cliente de común acuerdo convienen las acciones a realizar. Esta fase corresponde al comienzo del proceso de "romper el hielo". La acción que deberá tomarse depende del problema, en la cultura de la organización y en el tiempo y gastos que habrán de ahorrarse.

∞ Integración de Datos después de la Acción o Evaluación.

Dado que el DO es un proceso cíclico, también debe efectuarse una recopilación de datos después de que las acciones han sido realizadas. A través de estos, el líder puede monitorear, medir, y determinar los efectos producidos por las acciones. Esta información es proporcionada al cliente y puede conducir a un nuevo diagnóstico y a la implementación de una nueva acción. La principal cualidad del modelo de DO es que es cíclico e interactivo, un proceso interactivo entre el consultante y el cliente, de cuya relación exitosa dependerá, la implantación efectiva de la estrategia de cambio.

Cabe mencionar que en un programa de DO existen tres etapas durante su aplicación:

La primera es la de romper el hielo o descongelamiento, que significa desbaratar las viejas estructuras, deshacer los modelos vigentes y romper con las barreras de información con el fin de plantear a los miembros de la organización según le corresponda en que consiste el programa y como se llevará a cabo.

La segunda etapa es la del movimiento, en la que se crea un remolino de cambios y novedades que crea incertidumbre e inseguridad. En esta etapa se llevan a cabo todos los procesos del programa.

La tercera etapa es la de adaptabilidad, de equilibrio, de integración del nuevo esquema, de estabilidad, la que crea las bases para otro posible y posterior programa de DO.

Objetivos principales que pretende el Desarrollo Organizacional y que son aplicables en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública.

- Obtener o generar informaciones objetivas, validas y pertinentes, sobre las realidad de las organizaciones, asegurar la retroinformación entre los participantes del sistema.
- Crear un clima de receptividad para reconocer las realidades organizacionales, y de abertura para diagnosticar y solucionar problemas.
- Diagnosticar problemas y situaciones insatisfactorias.
- Establecer un clima de confianza, respecto a que no haya manipulación entre jefes, colegas y subordinados.
- Desarrollar las potencialidades de los individuos, en las áreas de las tres competencias: técnica, administrativa e interpersonal.
- Desarrollar la capacidad de colaboración entre individuos y grupos, que conduce a la sinergia de esfuerzos y al trabajo en equipo.
- Buscar nuevas fuentes de energía, liberar la energía bloqueada en individuos y grupos, o retenida en los puntos de contacto e interacción entre ellas.
- Compatibilizar, viabilizar, armonizar e integrar las necesidades y objetivos de las Dependencias y Entidades que forman el gobierno.
- Estimular las emociones y sentimientos de las personas.
- Siempre que el riesgo lo permita, poner los conflictos, fricciones y tensiones "sobre la mesa" y tratarlos de modo directo, racional y constructivo.
- Despertar o estimular la necesidad de establecer objetivos, metas y fines que, siempre que sea posible, estén cuantificados y bien calificados que orienten la programación de actividades y evaluación de los desempeños de sectores, grupos e individuos.
- Despertar la conciencia para que existan valores y concepciones sobre el comportamiento



de los hombres en las instituciones, por parte de ejecutivos y administradores.

- Examinar el cómo, cuándo, dónde y cuánto, tales valores concepciones y cultura influyen sobre los objetivos, métodos, procesos, comportamientos, desempeños y resultados obtenidos.
- Analizar la adaptación del funcionamiento de la organización en relación con las características.
- Procurar asociar la autoridad legal y el "status" funcional, a las "tres competencias"
- Localizar las responsabilidades de solución y la toma de decisiones, lo más próximo posible de las fuentes de información en el nivel adecuado al tipo de solución.
- Desarrollar la organización a través del desarrollo de los individuos.
- Compatibilizar y optimizar metas, recursos, estructuras, procedimientos y comportamientos.
- Perfeccionar el sistema y los procesos de información y comunicación
- Identificar puntos de bloqueo o pérdida de energías y recursos de varios tipos: físicos, humanos, materiales, de información, etc.
- Cambiar actitudes o valores
- Modificar la conducta e
- Inducir el cambio

Un programa de Desarrollo Organizacional, tal y como se usa en los métodos contemporáneos de administración, tiene las siguientes características distintivas.

- *Es planeado.* El D O es un método que se basa en datos para lograr el cambio, y el mismo incluye todos los ingredientes que intervienen en la planeación administrativa. Abarca establecimiento de metas, planeación de la acción, implementación, control, y tomar acción correctiva cuando sea necesaria.
- *Está orientado a los problemas.* El D O intenta aplicar la teoría y las investigaciones de un buen número de disciplinas, incluyendo a la ciencia del comportamiento conductual, a la solución de los problemas de la organización.
- *Refleja un enfoque de los sistemas.* D O. Es un medio para ligar en forma más estrecha los recursos y potencial humanos de una organización con su tecnología, estructura y procesos administrativos.
- *Es parte integral del proceso de administración.* El D O no es algo que estén haciendo unos extraños dentro de la organización. Se convierte en un medio de administrar los procesos del cambio organizacional.
- *No es una estrategia para "remedios".* El D O refleja un proceso continuo y en: marcha. No es

una serie de actividades adaptadas y destinadas a implantar un cambio específico. Se requiere tiempo para que se convierta en un modo de vida en la organización.

- *Se enfoca a las mejoras.* El D O está dirigido a las mejoras. No es sólo para organizaciones "enfermas" o para las ricas. Es algo que puede beneficiar casi a cualquier organización.
- *Está orientado a la acción.* El objetivo del D O está en los logros y los resultados. Al contrario de otros enfoques del cambio que tienden a describir cómo tienen lugar los cambios en las organizaciones, lo importante aquí es que se hagan las cosas.
- *Está basado en teorías y prácticas sólidas.* El D O no es un gancho o capricho pasajero. Tiene sólidas bases en teoría e investigaciones de un buen número de disciplinas.

Estas características del desarrollo organizacional contemporáneo indican que quienes implementan los programas del D O se comprometen a efectuar cambios fundamentales en la conducta organizacional, identificando sus variables para aplicar los métodos necesarios, con el fin de cumplir con el cambio. Considerando el programa de D O como un ejercicio que incorpora ciertos principios de aprendizaje bien establecidos.

La disciplina se ha convertido mas en un asunto de autodisciplina, que en algo que debe ser impuesto externamente. El rol directivo ha avanzado desde una autoridad estricta hacia el liderazgo y el apoyo del equipo. Mucho se ha adelantado en los últimos años y aún podemos esperar mas avances. Estamos construyendo una mejor calidad de vida en el trabajo.

Podemos concluir que en la última generación, respecto a las relaciones humanas en el trabajo, han empezado a caer las piezas en su lugar para lograr sistemas eficaces de gerentes y organizaciones utilizando diferentes herramientas y siguiendo diferentes caminos los cuales se han convertido en programas de Desarrollo Organizacional.

Por último, la discusión en grupo durante la retroalimentación por encuesta deberá hacer que los participantes identifiquen las posibles implicaciones de los resultados del cuestionario.

¿Están escuchando los participantes? ¿Se están produciendo nuevas ideas? ¿Es posible mejorar la toma de decisiones, las relaciones interpersonales y la distribución de trabajos? Se espera que las respuestas a preguntas como éstas hagan que el grupo acepte realizar las acciones que resolverán los problemas identificados.

¿Qué nos indica la evidencia general sobre este método? Observamos que las reuniones en que se aplica pueden propiciar los cambios de actitud entre los participantes. Se ha demostrado que la satisfacción, las actitudes positivas ante el trabajo y el supervisor y la participación en la organización mejoran tras la discusión en grupo referente a los resultados de la encuesta. Sin embargo, el gerente de la familia organizacional puede minar el proceso.

## “TERMINOLOGÍA

Conviene, distinguir entre diferentes términos usados en el D.O., tales como: estrategia, táctica, metodología, tecnología, programa, intervención, instrumento, técnica, cliente objetivo.

*Estrategia* -- es un plan a larga plazo para orientar los esfuerzos del D.O. a medio y corto plazo. Implica una concepción o filosofía que informe, contabilice, ordene e integre programas específicos. Usualmente considera un conjunto de: objetivos generales, sistemas objetivos, prioridades, secuencia (fases o etapas) y metodología, que aseguren un "efecto óptimo" sobre la eficacia y salud de la organización.

*Táctica* - son las maneras de contingencia de aplicar o desarrollar la estrategia, aplicándola en programas de acción a medio y corto plazo. Programa - conjunto de acciones específicas del DO (intervenciones) que deben ser realizadas con la posible indicación de épocas, secuencia, prioridades, métodos, cliente, objetivo, etc.

*Efecto óptimo* - es el resultado o efecto obtenido, evaluado según los criterios siguientes:

- Cambios deseados y de hecho alcanzados.
- Corrientes: riesgo, costo, resistencia, desgaste, desperdicio, tensión, tiempo de ejecución.
- Durabilidad de los efectos: internalización, institucionalización y autosustentación de los resultados del cambio.

*Metodología* -- conjunto de métodos o técnicas constantes de un plan o programa de DO

*Intervención* - acto deliberado de utilizar determinado método o técnica para obtener cambios o modificaciones en determinado individuo, grupo, sector o subsistema (objetivo).

*Objetivo* - individuo, grupo, sector, subsistema o sistema en que se desea obtener el cambio o modificaciones. El objetivo último o meta-objetivo es siempre la empresa en total, como sistema socio-técnico global.

*Cliente* - persona o grupo que desea perfeccionar un sistema (o subsistema, sector, órgano, grupo o individuo en la organización), asumiendo una posición o papel de iniciativa y colaboración para el esfuerzo de DO El cliente puede ser:

*cliente inicial* - aquél que de entrada desea el esfuerzo del DO A él se pueden unir otros

individuos que forman un *grupo-cliente*.

*cliente clave* - aquel, entre los varios clientes o en-el grupo cliente, que tiene una posición o papel clave (de mayor importancia) para el esfuerzo de DO *cliente último* - la empresa en su totalidad, como sistema socio-técnico global, (o uno de sus subsistemas), en la que hay diversos clientes (actuales o potenciales) en diferentes órganos o sectores interdependientes, esto indica la existencia de un estado inicial de generalización del deseo de un esfuerzo de DO que más tarde o más temprano, se deberá hacer sistemáticamente.

*Agente de DO* (a veces *Agente de cambio*)- El que impulsa el esfuerzo de DO, actuando como facilitador o catalizador de los procesos de desarrollo de la organización, habiendo o no "cambio". Por lo general es un *consultor* (externo o interno) pero que puede ser un elemento dentro del sistema objetivo, o el propio cliente, siempre que posea la adecuada capacitación teórica y práctica para representar este papel.

*Tecnología* - cuerpo de conocimientos, métodos, técnicas e instrumentos que caracterizan el DO como un conjunto ecléctico de recursos y procesos que se pueden utilizar para perfeccionar organizaciones dentro de la concepción de un sistema socio-técnico abierto". *Desarrollo Organizacional. Enfoque Integral. De Faria Mello. Limusa.*

Otros conceptos importantes para el desarrollo de este tema son:

*Concepto de organización:* De acuerdo con los autores especialistas en el área: "una organización es la coordinación de diferentes actividades de contribuyentes individuales con la finalidad de efectuar transacciones planeadas con el ambiente". Toda organización actúa en determinado medio ambiente y su existencia y supervivencia dependen de manera como ella se relaciona con ese medio.

Stephen A. Robbins dice: "La organización es una unidad social rigurosamente coordinada, compuesta de dos o más personas, que funciona en forma relativamente constante para alcanzar una meta o conjunto de metas comunes".

*Concepto de desarrollo:* La tendencia natural de toda organización es crecer y desarrollarse. Esa tendencia tiene sus orígenes en factores endógenos y exógenos. El desarrollo es un proceso lento y gradual que conduce al exacto conocimiento de sí misma y a la plena realización de sus potencialidades.

*Ambiente.* Medio que rodea a la organización e indica actitudes y valores predominantes en él.

*Compromiso.* Propósito racional y emocional que se hace un individuo o grupo de cumplir con

tareas u objetivos determinados.

*Comportamiento organizacional, modificación del.* Criterio motivacional para organizar el comportamiento mediante la definición y manipulación de estados internos, tales como deseos, satisfacciones y actitudes. Comunicación. Transferencia de información de una persona hacia otra, en forma comprensible.

*Control,* proceso de. En administración, el proceso básico incluye: establecimiento básico de normas, evaluación de la ejecución en términos de ésta y corrección de las desviaciones.

*Consultoría.* Relación de ayuda que se establece entre quien tiene un problema, necesidad u oportunidad de mejorar (el cliente) y quien tiene recursos y medios para ayudar a la resolución del problema o lograr el cambio deseado (consultor).

*Consultoría de procesos.* Metodología para observar cómo funciona un individuo, un grupo o una organización y para dar retroinformación acerca de una situación dada.

*Cultura.* Conjunto de valores, necesidades, expectativas, creencias, políticas y normas aceptadas y practicadas por un organización. Desarrollo de grupos. Se emplea específicamente para indicar toda una serie de tecnologías que tiendan a hacer más efectivo al grupo.

*Diagnóstico.* Etapa de consultoría en la cual se describe, sin evaluarse, la situación actual de una persona, de un grupo o de una organización.

*Efectividad de la organización.* Forma como se desarrollan las diversas labores de la organización.

*Entradas.* Constituyen la fuerza de arranque que suministra al sistema sus necesidades operativas. Las entradas de un sistema pueden ser materia prima, energía, recursos humanos o simplemente información.

*Entrenamiento.* La enseñanza de algunos aspectos desconocidos o no dominados por los miembros de la organización; se realiza con el fin de que éstos alcancen la máxima eficiencia en su trabajo y se adapten mejor a los nuevos programas de actividades.

*Entrenamiento de sensibilización.* Tipo de aprendizaje basado en la experiencia. Como parte del diseño de un laboratorio mayor de entrenamiento, los participantes adquieren conocimientos, mediante el análisis de sus propias experiencias, incluyendo sentimientos, reacciones, percepciones y comportamientos. La base del entrenamiento es el Grupo T.

*Entropía.* Tendencia de un sistema a agotarse a medida que utiliza la energía de los sistemas o de los insumos.

*Entropía negativa.* Característica de un sistema por medio del cual éste importa más energía o insumos de su medio de la que usa o exporta hacia él y por lo mismo no se "agota"; una característica común de los sistemas sociales.

*Equifinalidad.* Es el hecho de que las metas pueden lograrse de diferentes formas, mediante distintos insumos, procesos o métodos.

*Formación de grupos.* Cohesionar un grupo de personas para que puedan trabajar como grupo.

*Grupo.* Unión o conjunción de dos o más personas que se reúnen para un fin común o un objetivo determinado.

*Grupo T.* Grupo de aprendizaje que tiene por finalidad crear una situación no estructurada en el sistema tradicional de jerarquías y valores con el objeto de permitir que los asistentes comprendan mejor el fenómeno del proceso de un grupo y las diversas reacciones humanas que dan y reciben de los otros miembros del grupo.

*Holístico.* La esencia de la concepción holística de la realidad, consiste en que la naturaleza es un todo unificado y coherente.

*Homeostasis.* Característica por medio de la cual un sistema está en constante movimiento y tiende a buscar equilibrio en sus diferentes niveles.

*Instructor.* Persona que guía el desarrollo de un grupo de aprendizaje o de sensibilización.

*Liderazgo.* Arte o proceso de influir sobre las personas, de tal modo que dirija sus esfuerzos en forma voluntaria hacia el logro de las metas del grupo.

*Límite.* Línea que forma un círculo cerrado alrededor de variables seleccionadas, de tal forma que existe un menor intercambio de energía a través de la línea en el interior del círculo que delimita.

*Línea y staff.* Se dice de una organización "línea" cuando hay un grupo de personas que dependen unas de otras para la realización de sus funciones, y staff cuando hay un número de personas que operan fundamentalmente como consejeros internos de toda la organización.

*Metaelementos.* Respuesta esperada a un cambio, la cual se presenta en forma de queja, frustración o posición negativa.

*Organización global.* Terminología empleada para indicar que se habla de toda la organización. Orientado hacia la tarea. Administrador que, en sus relaciones con el conjunto de la organización, tiene como objetivo primordial el cumplimiento de tareas concretas más que considerar el proceso que se efectúa.

*Percepción.* Impresión que nos formamos de las personas, la cual dirige nuestras reacciones e influye en nuestro comportamiento interpersonal. Proceso. Parte del diálogo de un grupo que analiza cómo trabaja el grupo y el aspecto emocional del mismo.

*Profesional.* Persona que actúa normalmente como consultor externo o interno, con la adecuada preparación académica y apropiada experiencia en las ciencias del comportamiento.

*Relación de ayuda.* Relación fructífera entre el consultor de procesos y su cliente. Se basa en la interdependencia más que en la dependencia. Relaciones intergrupales. Gama de encuentros, situaciones y emociones entre dos grupos.

*Relaciones interpersonales.* Gama de encuentros, situaciones y emociones entre dos personas.

*Retroinformación.* Observaciones no evaluativas, sino descriptivas acerca del comportamiento de una persona, de un grupo o de una organización (llámase también *feed-back*).

*Reunión de confrontación.* Metodología específica dentro de la consultoría de procesos para obtener información válida acerca de su propio modo de conducirse.

*Roles.* Modelos de conducta estandarizada, necesarios a todas las personas que desempeñan un papel funcional dentro del sistema, sin tomar en cuenta sus deseos personales u otros sentimientos u obligaciones irrelevantes frente a la relación funcional.

*Salida(s).* Resultado del funcionamiento del proceso o, alternativamente, el propósito para el cual existe el sistema.

*Sinergia.* Cualidad por la cual la capacidad de actuación del sistema es superior a las de sus componentes sumados individualmente.

*Sistema.* Conjunto organizado, forma un todo, en el que cada una de sus partes está conjuntada a través de una ordenación lógica, que encadena sus actos a un fin común.

*Sistema abierto.* Sistema que intercambia energía con el medio.

*Sistema cerrado.* Sistema que no tiene intercambio de energía con el medio.

*Sistema cliente.* Desde el punto de vista de un consultor externo, se refiere al grupo u organización al cual presta sus servicios.

*Sistemas estables.* Grupo que tiene definidas sus posiciones en forma permanente.

*Sistemas temporales.* Asociación de individuos reunidos durante un tiempo determinado con el fin de realizar una tarea y objetivo específico.

*Sociotécnico,* enfoque. Análisis que considera que las situaciones administrativas incluyen sistemas interactuantes e interaccionantes tanto sociales como técnicos.

*Teleología.* Búsqueda de metas y objetivos.

*Valores.* Justificaciones y aspiraciones ideológicamente generalizadas, tanto para las conductas apropiadas de los miembros del sistema como para las actividades y funciones del sistema.



## **E. MODELO DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL PARA EL CAMBIO EN EL SISTEMA OPERATIVO GUBERNAMENTAL**

**E 1. Introducción.** *E.1.1 El Agente de cambio y el consultor E.1.2 Etapas del modelo*

**E.2 Investigación.** *E.2.1 Definición. E.2.2 Fases de la Investigación.*

**E.3 Diagnóstico.** *E.3.1 Definición. E.3.2 Factores a diagnosticar. E.3.3 Modelos de Diagnóstico.*

**E.4 Planeación.** *E.4.1 Definición. E.4.2 Principios de la planeación. E.4.3 Tipos de planeación. E.4.4 Etapas de la planeación. E.4.5 Tácticas de planeación para el cambio en el Sistema Gubernamental Mexicano.*

**E.5 Ejecución.** *E.5.1 Definición. E.5.2 Estrategias para la Ejecución del Programa*

**E.6 Evaluación.** *E.6.1 Introducción. E.6.2 Importancia E.6.3 Tipos de Evaluación. E.6.4 Criterios de evaluación E.6.5 Métodos de Evaluación del desempeño. E.6.6 Problemas potenciales en la evaluación.*

**E.7 Retroalimentación.** *E.7.1 Definición. E.7.2 Importancia. E.7.3 Retroalimentación sobre el desempeño.*

### ***E 1. Introducción***

La cultura Organizacional en México como en otros países, es diferente en cada empresa, de acuerdo a las directrices que marcan en cada una de ellas, los fundadores o el Director General principalmente; sin embargo, en el Sistema Operativo Gubernamental la falta de claridad en las cláusulas y artículos normativos deja a criterio de cada empleado su interpretación, no existe suficiente claridad en los objetivos y no hay una línea que defina lo correcto de lo incorrecto para lograr que se cumplan.

En el Sistema Gubernamental Mexicano el gobierno inicia con la Independencia del país y se ha establecido sin orden; como se dan las necesidades se crean las áreas o los ajustes en el organigrama, las Dependencias y Entidades crecen y disminuyen a capricho del titular del área o de su equipo de trabajo, en cuyas manos el titular deja el poder, haciendo cambios de acuerdo con su visión particular, por lo que la Cultura Organizacional no nació con reglas claras, ni se formó debidamente planeada.

Han sido aisladas las épocas de prosperidad que se hayan dado a la vez en todos sus ámbitos, no se definen metas y establecen plazos. La falta de conciencia de los dirigentes ha dado cabida a la corrupción ocasionando en todas las áreas la falsa idea de que el gobierno debe ser así.

Todo empezó, como ya lo mencionamos, cuando los titulares fueron nombrados por ser amigo de quién llegó el poder, sin tener la preparación necesaria y no se diga del gabinete de cada Secretaria en la que se dividió. Después de las guerras de Independencia y de la Revolución, el país tuvo una crisis económica por lo que tuvo la necesidad de impulsar el campo y la minería, con poca industria los empleos eran escasos y con el fin de organizar la vida productiva del país se tomaron decisiones rápidas y apresuradas para formar el gobierno y conformar el gabinete, creándose una buena fuente de empleo, por un salario seguro y bien remunerado.

Por la guerra recién terminada se tenía incertidumbre con relación a las traiciones, lo que orilla a los funcionarios a rodearse de personas conocidas, amigos y familiares para tener la tranquilidad y la seguridad de poder confiar en la gente. La consecuencia lógica de ésta posición es que se confiaba en la gente pero no se aseguraba su eficiencia; por otro lado éstos funcionarios a su vez, creían tener derecho a gastar todo lo necesario para su supervivencia y enriquecimiento, pensaban en la construcción de sus casas y llenarlas de lujos por cuenta del gobierno.

Estos conceptos equivocados, fueron creciendo en forma desordenada y fuera de control, los gobernantes lo veían como "normal", de tal manera que un trabajador esperaba tener la oportunidad de estar en un puesto público, para abastecerse de lo necesario y asegurar su futuro, los abusos fueron generando una maraña de caminos convenientemente formada para obtener beneficios particulares, sin importar el objetivo de la Dependencia o Entidad y los programas sociales que debieran cubrirse.

Desde que el hombre existe hay grupos antagónicos que luchan por obtener lo que el otro tiene; de allí que existen los grupos políticos que buscan hacerse de un status para tener el poder y el poder lo tienen si controlan los recursos, para el grupo que tiene más poder se facilita su crecimiento y crece hasta formar "tentáculos" que abarcan todos los ámbitos. Por ese motivo es muy difícil, pero no imposible, corregir el concepto que se tiene de lo que significa estar en el poder.

Se han ido perdiendo valores en la familia, la cultura de ayuda mutua, la confianza en los demás, la honestidad, la honradez, la hospitalidad y la fe. Por otro lado, la realidad económica del país, la inseguridad y la incertidumbre en el futuro, la concentración de la riqueza, la sobrepoblación, la falta de planeación del crecimiento, la falta de empleos y el no haber una forma segura de subsistir los mexicanos han adoptado una cultura de sobrevivencia, viendo primero por sí mismos y después por los demás lo que crea en las familias mexicanas una nueva forma de pensar que influye en su lugar de trabajo.

Esto en una empresa privada que tiene una fuerte cultura organizacional no afecta demasiado;

porque el hombre debe adaptarse, el control es mejor y la vigilancia más efectiva; debe aprender a cumplir porque de lo contrario puede perder el empleo, pero en el sector público no ocurre lo mismo, no hay una cultura organizacional, existe una colección normativa tan extensa como irreal que tiene por doquier salidas fáciles y adecuadas para no hacer lo correcto.

En el gobierno, los trabajadores burlan continuamente los mecanismos de control y para todos los mexicanos es obvio el abuso del poder y el mal uso que se hace de los recursos públicos. El Sistema Operativo Gubernamental tiene una serie de deficiencias que influyen en forma negativa dentro y fuera de cada dependencia o entidad; por ese motivo es urgente la aplicación de un Plan Nacional de Vida en la que se involucren todos los niveles gubernamentales mediante un programa de mejoras continuas, que sea progresivo y con acciones a corto, mediano y largo plazo que beneficie al país.

Es relevante la preocupación de mucha gente por encontrar la forma que garantice el buen gobierno y la aplicación sana de los recursos con la esperanza de progreso en un país que tiene una riqueza infinita y cuya explotación adecuada permitiría competir económicamente en el mundo. La administración pública tiene una serie de herramientas que puede conjugar; planes, tácticas y métodos, que nos permiten encontrar la forma más adecuada de llevar a cabo cualquier plan en una organización y modificar cualquier Sistema, mediante cambios planeados, bien pensados y debidamente soportados.

En este trabajo de investigación se hace una propuesta para aplicar un programa de Desarrollo Organizacional, que permita modificar la conducta del empleado gubernamental sumado a un cambio de la estructura organizacional aplicable en cualquier área de las Dependencias y Entidades del Sistema Gubernamental, con el fin únicamente de evitar el dispendio de los recursos públicos y un aprovechamiento más efectivo.

Un programa de D. O., es como hemos dicho, un cambio planeado y la planeación es una de las partes de un programa de tipo administrativo, es por lo tanto, una aplicación de la administración y su base es el proceso administrativo.

Para llevar a cabo este proyecto y aplicando todo lo antes visto en el capítulo de Desarrollo Organizacional se enuncian a continuación los pasos a seguir una y otra vez durante el proceso de cambio, ya que un programa de este tipo debe ser cíclico y continuo; es decir, se termina uno y empieza otro, con los ajustes necesarios en cada uno durante su ejecución, hasta alcanzar el nivel necesario para modificar las estructuras tradicionales, la concepción del trabajador gubernamental y lograr los objetivos deseados.

**E.1.1 El agente del cambio y el consultor.-** Para facilitar la aplicación del programa, independientemente de que sea el director, el titular del área o una persona ajena a la organización quién asuma el papel de agente del cambio es necesario que se nombre para establecer una concepción precisa de lo que se pretende lograr y no tener tropiezos o incongruencias; para que asista a los miembros de la organización, en los asuntos y problemas que se trata de solucionar.

El papel del agente del cambio es importante porque debe exponer los objetivos que pretende cumplir y el tipo de organización que se busca tener. Diciendo y haciendo lo que se piensa sin temer a represalias. Cuando el agente de cambio se encuentra frente a un dilema debe afrontarlo, calcular el riesgo y tomar decisiones. Él será el responsable de aplicar el programa en la organización, de hacerlo llegar a todo el personal y de modificar lo necesario para hacerlo efectivo. Debe recordarse que habrá resistencias que vencer para un cambio, siempre hay una "necesidad" de defender lo que existe. Se debe evitar la confrontación; hay que crear, paciente y gradualmente las condiciones y un clima de confianza, apoyo y apertura por lo que el agente del cambio debe cubrir varios roles, entre los que se encuentran:

Líder	juez	maestro	miembro del grupo
Observador	facilitador	cuestionador	consejero
entrenador	consultor	investigador	asesor

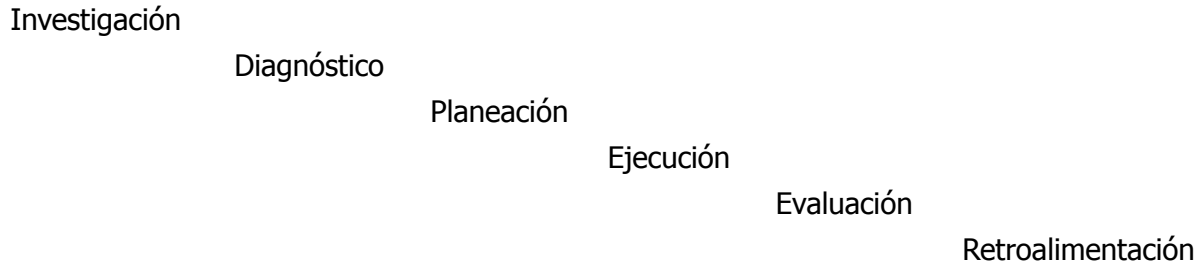
En la solución de un problema surgen dos o más personas que tienen opiniones diferentes, por lo que es necesario un tercero que medie para hacerlos conscientes de las actitudes y alternativas que deben tomar, a fin de proceder de manera objetiva en la respectiva solución. En el D. O. se le llama consultor. El papel no debe asumirlo la persona agente del cambio porque no sería imparcial, es mejor que el consultor sea externo al departamento pero no ajeno a la organización. Trabaja con el cliente y no para él; lo debe estimular y ayudar para que haga lo necesario y como ajeno, no defenderá intereses personales de nadie.

El consultor debe tener las siguientes habilidades:

- Ser sincero, de pensamiento claro, no extremoso, con ideales, pasivo, independiente, organizado, seguro y no muy científico.
- Interesarse por la realización de la tarea, más que por el poder o por metas personales.
- Inspirar confianza.
- Ser un investigador objetivo.
- Definir objetivamente los problemas y diagnosticarlos basado en la realidad.
- Preferentemente, influir en las discusiones, en vez de hacerlas o tomarlas.
- Ser especialista en las ciencias de la conducta con sólidos conocimientos de análisis organizacional.

### **E.1.2 Etapas del modelo**

El modelo de D.O. que se usa en este caso, es básicamente el modelo planteado por Luis Ferrer Pérez, en su libro Guía práctica de desarrollo organizacional (1), por lo que se refiere a las primeras cuatro etapas; sin embargo, dado la importancia de las dos últimas, considero conveniente incluirlas como complemento, quedando de la siguiente manera:



En cada uno de los pasos anteriores se usarán las técnicas necesarias para cumplir con cada etapa, pero es importante mencionar que se deben comprometer todos los integrantes del área, principalmente la dirección ya que sin su participación no será posible su realización.

## ***E 2. Investigación:***

**E.2.1 Definición.-** Investigar es la acción de recopilar datos, retroalimentar al cliente para informar de la situación que se presenta y planear el camino que se debe seguir, guiarlo con el fin de que le sea posible solucionar sus problemas. La investigación es el inicio de un programa de D. O. que se desarrolla mediante un cambio planeado.

La investigación es un proceso que, mediante la aplicación del método científico, procura obtener información relevante y fidedigna con el fin de explicar, describir y predecir la conducta de los empleados, por lo que no es posible omitirla.

**E.2.2 Fases de la investigación.-** En este inciso relativo a la investigación preliminar de una organización con miras a un cambio, nos referiremos brevemente a los pasos a seguir para la investigación y las técnicas a utilizar para ello. Este punto se puede subdividir en etapas o fases, lo que lo hace un proceso cíclico.

- *Entrada o Introducción*
- *Contacto inicial*
- *Recopilación de DATOS*
- *La retroalimentación*

• *Informe de Resultados*

La primera fase es la de **Entrada o Introducción**, que se refiere al comienzo de un movimiento, donde se llevan a cabo las primeras reuniones, entrevistas y consultas documentales. La introducción se refiere al aspecto inicial de un programa, se trata de una exploración, es el primer encuentro entre el consultor y el cliente. Entendiendo como cliente a la persona o grupo responsable de la implementación del programa y de la obtención de resultados.

La introducción, es el trabajo previo del consultor, para el primer encuentro con el cliente o para quién solicitó la evaluación de la organización con el fin de aplicar un programa de Desarrollo Organizacional, el experto imagina cuál será la finalidad del cliente, lo que espera de él y lo que debe llevar para esta primera reunión (documentos, ideas, información, etc.) cumpliendo con las siguientes *Funciones y objetivos de la Introducción*:

- Establecer relaciones.
- Reconocer las motivaciones y necesidades.
- Definir papeles y expectativas.
- Definir el sistema o sistemas del cliente.
- Definir la relación del cliente con su problemática, sus objetivos y sus motivaciones.
- Determinar las áreas de donde se obtendrá la información.

La segunda fase de este punto es el **contacto inicial**, es la fase del primer contacto con las personas, en esta fase se da el conocimiento mutuo y un reconocimiento preliminar de la situación por parte del consultor.

- Donde se establece la relación con el personal para conocer el área
- Se reconocen las necesidades y motivaciones, las causas y los factores que origina la decisión de implantar el cambio en la organización
- La de sondear problemas e insatisfacciones
- Se definen los papeles y expectativas: lo que se espera lograr, quienes van a intervenir y cuál será el papel de cada uno
- Se define el sistema a utilizar y la relación del titular del área con: su problemática, sus objetivos y sus motivaciones
- Se determinan las áreas de donde se obtiene la información, reconociendo la responsabilidad del proceso de aplicación del programa de D. O. y la repercusión en el Sistema Operativo Gubernamental.

La fase importante de la investigación, es la tercera, *la de recopilar información o la de recopilación de DATOS*. Los métodos, modelos y guías para recopilar datos, se pueden aplicar

según diferentes procesos, aislada o combinada y utilizando técnicas como:

- Entrevistas en forma individual y de grupo.- Para escuchar del personal la problemática, sus carencias, las inquietudes, las normas de conducta no escritas que aplican en las diferentes áreas.
- Observación.- Para analizar cuánto de lo que se dice es verdad, lo que ve el agente del cambio que la dirección no ve.
- Convivencia.- El compartir con los empleados su vida laboral, el consultor está en posibilidades de vivir las experiencias, de analizar las situaciones y ganar la confianza de los servidores públicos sujetos del cambio.
- Cuestionarios.- la aplicación de éstos es una herramienta muy útil para obtener en forma escrita las contradicciones de parecer, de ser y motivacional de la conducta del empleado. Estos cuestionarios se pueden aplicar una y otra vez para denunciar el camino que seguirá el programa.
- Discusión de grupo.- Permiten conocer a cada persona del grupo, su actuación dentro del equipo y su grado de compromiso con la Dependencia o Entidad, además se califica a cada persona en el grupo y a los grupos en la organización.
- Sesiones de confrontación.- Estas sesiones son de utilidad para delimitar el poder informal, la experiencia en el puesto y los conocimientos que la gente tiene del área y establecer los niveles de aceptación del cambio y los enfrentamientos que deberá evitar o provocar el consultor.
- Consulta de documentos.- Le permite al consultor disponer a detalle el fin de la organización, su normatividad y su fuerza en el gobierno para compararla con la realidad y medir el grado de importancia y relevancia en el Sistema Gubernamental.
- Reuniones de trabajo.- Estas reuniones dan al servidor público la oportunidad de exponer sus puntos de vista; dar su opinión, sus explicaciones, sus sugerencias y establecer compromisos.

La última fase de la investigación es **la retroalimentación** o la fase de informar al cliente el resultado del sondeo preparatorio para pasar o no, a la etapa siguiente, donde se puede reconocer la conveniencia o necesidad de tener contacto con otras personas.

Se debe informar al responsable del área correspondiente **el resultado de la investigación** para la aplicación del programa de D. O. y el informe debe contener:

1. Definición del problema. En esta fase se determina, analiza y se define el problema exacto que se desea resolver.

2. Obtención de información. Consiste en recopilar el mayor número posible de datos a fin de visualizar el problema y proponer su posible solución. De la obtención de la información adecuada depende el éxito de la resolución del problema. La obtención de información se realiza a través de las siguientes técnicas:

- Observación. Estas técnicas no se limitan sólo a la observación de hechos, sino también pueden ser: de tipo documental, cuando se refiere al análisis de registros, informes, estadísticas, etc.; de laboratorio, de conductas que, a su vez, se divide en: participante y no participante.
- Experimentación. Consiste en la reproducción de un hecho o un fenómeno con el fin de observar sus características y modificarlas a voluntad.
- Encuesta. Es la recopilación de datos a través de la aplicación del cuestionario y de la entrevista; herramientas que son de gran ayuda para el administrador.
- Muestreo, Aplicación de técnicas probabilísticas a una parte de la población o universo, para determinar resultados representativos o comunes a todo éste.

3. Determinación de la hipótesis, Es la proposición o respuesta tentativa que se establece como solución de un problema.

4. Comprobación o desaprobación de la hipótesis. Consiste en someter a prueba la hipótesis mediante la aplicación de técnicas como las enunciadas en el punto 2 para determinar su efectividad. También, se establecen hipótesis alternativas en el caso de que la primera no fuera correcta.

5. Presentación del informe. Una vez comprobada la hipótesis se procede a elaborar un informe de resultados, de tal manera que, con base en el análisis del mismo, se cuente con bases objetivas para la toma de decisiones.

### ***E.3 Diagnóstico***

#### **E.3.1 Definición.**

Diagnóstico es la naturaleza, síntomas y problemas de la estructura de la organización; así como



una lista informal de cuestiones o situaciones que enferman el sistema. Se le conoce como diagnóstico a la comprensión o la consideración de diferentes aspectos, factores o variables que informan sobre el mejor entendimiento de la situación real de la organización y del sistema que se pretende formar. El diagnóstico es el *proceso de entender la organización en la que se desea trabajar* y colaborar en las decisiones sobre lo que hay que hacer.

Es evidente que hay constantes en la vida del sistema gubernamental que deben aparecer en el diagnóstico, pero ese diagnóstico sigue haciéndose y rehaciéndose, a medida que pasan los días, es una postura dinámica en el sistema; un ver y oír para entender, no se hace un diagnóstico único, final y terminado. El diagnóstico es el retrato actual de la organización, pero es algo que puede cambiar, tanto como los cambios que sufre día a día la organización. El diagnóstico es siempre un esbozo de la realidad, hecho en un momento cualquiera, puede ser rehecho o modificado siempre que se presenten nuevas percepciones.

El trabajo de diagnóstico se debe hacer, preferentemente, con la colaboración del sistema objeto del estudio y con la participación del consultor, los cuales proporcionaron los datos que se recopilaron y que servirán de base para el diagnóstico.

En este inciso se pretende exponer brevemente lo que es un diagnóstico en el Desarrollo Organizacional y retomar los puntos principales que se han estudiado, para exponer el diagnóstico de la problemática detectada en el Sector Público, particularizando en un Departamento de Almacenes que forma parte del área de suministros; además, se tratará de dar una breve semblanza de los métodos aplicables para determinar un diagnóstico.

### ***E.3.2 Factores a Diagnosticar***

Hay una gran variedad de factores que se pueden adoptar, por lo que es necesario establecer los factores a diagnosticar. Para ponerlos bajo la forma de preguntas en entrevistas se extraen los tópicos o artículos más relevantes y se estructuran en cuestionarios sencillos para catalogar las respuestas. A continuación se menciona una gama de ellos para su aplicación y clasificación incluyendo varios puntos de vista para facilitar su uso:

Estos factores en forma general permiten un gran juego de elementos o temas que pueden incidir en la problemática y que sirven para facilitar al consultor, su trabajo para concebir el criterio de lo que sucede en la organización gubernamental a atender, puede detectar inconformidades, el grado de conocimiento de las leyes y normas que rigen el área y el comportamiento del personal, cómo resuelven sus problemas, quién los orienta o a quién le son leales y muchas veces el porqué.

Para la organización gubernamental se sugiere una lista de los factores más importantes a considerar:

- ⊗ Cultura, valores, actitudes, necesidades, grupos, equipos.
- ⊗ Planes y programas de trabajo.
- ⊗ Atribuciones, responsabilidades.
- ⊗ Métodos y prácticas de solución de problemas.
- ⊗ Estructuras formales de organización.
- ⊗ Flujo de información.
- ⊗ Administración de personal.
- ⊗ Descentralización y delegación.
- ⊗ Sistemas formales de estímulos, recompensas, castigos.
- ⊗ Misión, políticas, planeación estratégica.
- ⊗ Prioridades y resultados.
- ⊗ Factores físicos y ambientales.
- ⊗ Entrada de recursos financieros, materiales y de relaciones personales.

## Factores

Comportamiento humano	Documentales	Estructura Administrativa	Metas y Objetivos.	Financieros	Tecnológicos
Cultura, clima, valores, actitudes, relaciones funcionales y personales, colaboración, competencia y conflictos. Necesidades, aspiraciones, expectativas. Estilos de gerencia, liderazgo, grupos, equipos. Motivación, satisfacción, moral, disciplina en el trabajo, cambios de personal, ausentismos, accidentes, comportamiento.	Planes y programas de trabajo. División del trabajo: tareas, flujo de trabajo. Actividades, desempeño, producción. Atribuciones, responsabilidades. Solución de problemas. Métodos y prácticas.	Estructuras formales de organización. Normas y procedimientos sobre previsión, planeamiento, organización, coordinación y control. Flujo de información. Sistemas, Comunicación Formal. Administración de Personal y Material. Proceso de decisión. Amplitud de Control. Descentralización y delegación. Sistemas formales de estímulos, recompensas, castigos. Cargos, Salarios. Beneficios complementarios. Competencias: interpersonales, técnicas, administrativas. Estructuras informales, comunicación informal. Incentivos, Participación, interés, burocratización y uso del potencial del factor humano.	Misión, Planeación Estratégica Objetivos, Metas. Ejecución de Estrategias, Tácticas Políticas y Directrices, Prioridades y Resultados: Cantidad, Calidades, Tiempos, Índices, Ganancia, Parte del Mercado. Economía, Finanzas, Contabilidad.	Entrada de recursos (Búsqueda, Obtención.) Fuentes. Áreas de Gobierno involucradas. Relaciones con otros sistemas. Servicios.	Ecología, Factores físicos y ambientales. Equipos. Tecnología. Procesos. Instalaciones, espacio y distribución.

En un esfuerzo planeado de aplicación de un programa, se debe:

- Tener una *concepción general* del área para orientar las acciones.
- Atender las *realidades del poder*, sea éste formal o informal, visible u oculto.
- Identificar *personas o grupos-clave*, según el grado de influencia, información, motivación y/o resistencia.
- Considerar *algún déficit* en eficiencia, eficacia o salud; problemas, insatisfacciones, dificultades, necesidades, oportunidades, perplejidades y/o recelos por ellos percibidos.
- Evaluar el *potencial de cambio*: impacto, efectos, riesgos, costo, capacitaciones, resistencias.
- Tratar con *datos reales, válidos y significativos*, tanto objetivos como subjetivos.
- Asegurar *la participación* del jefe de departamento y de los participantes del sistema.
- Buscar un *nivel superior* dentro del sistema, que tenga facultades para liberar energías bloqueadas, recanalizar energías mal empleadas, recuperar energías desperdiciadas o aportar energías externas hacia dentro del sistema.

Una vez establecida la problemática detectada en la investigación preliminar, analizadas las circunstancias, definidos los objetivos, haberse dispuesto un acuerdo para continuar con el programa y los grados de profundidad, se prepara la etapa siguiente del proceso vía D. O., *el diagnóstico*, atendiendo aspectos generales y aspectos específicos:

*Aspectos Generales:* Se refieren a las condiciones generales aplicables en cualquier situación, por lo que es necesario asumir la realidad organizacional, resolver las insatisfacciones; estar dispuestos a dar y recibir información objetiva y subjetiva, válida; se deben examinar actividades, procedimientos, objetivos, valores y comportamientos, enfocados a la eficacia y salud del sistema y que requiere de la colaboración mutua entre consultor y cliente para integrar las necesidades de la empresa y de las personas, destinando el tiempo que se requiera, analizando periódicamente los avances, haciendo revisiones y posiblemente modificaciones en su contenido, por lo que debe involucrarse en el programa.

Los *Aspectos Específicos* se refieren a las condiciones concretas para cada situación como:

Objetivos iniciales.- Los que consideran que vale la pena el esfuerzo de llevar a cabo en un programa de Desarrollo Organizacional.

Plan o esbozo del sistema-objetivo, las acciones y actividades a emprender, métodos, tiempos y duración aproximada del programa y quienes van a participar.

Consultoría: Carga de trabajo del consultor o agente del cambio y el precio del servicio, si se

tratara de consultor externo.

Definición de las expectativas y los compromisos entre el consultor y la organización.

### ***E.3.3 Modelos de Diagnóstico***

Según Luis Ferrer Pérez citado anteriormente, hay varios modelos de diagnóstico como los siguientes:

- A través del equilibrio de sistemas
- Como ciclo de actividades.
- Por diferenciación e integración

Diagnóstico de D. O. a través del *EQUILIBRIO DE SISTEMAS*.- Este modelo supone que en este diagrama, la tecnología, la estructura y la cultura están relacionados mutuamente. Los tres sistemas se afectan en un cambio y cualquiera de ellos puede ser la causa y operar como variable independiente.

Diagnóstico de D. O. como CICLO DE ACTIVIDAD significa, trabajar en una misma dirección, ayudar al individuo y a la organización a actuar primeramente bajo la influencia de las fuerzas que ellos mismos generan, en lugar de inducirlos. Esto implica una habilidad de la organización para procesar de manera colectiva toda la información válida y para escoger libremente las metas y los medios de su obtención.

Diagnóstico del D. O. por DIFERENCIACIÓN E INTEGRACIÓN.- Cuando las organizaciones crecen, se hacen más grandes y más complejas y necesitan una especialización técnica y más sistemas de control sofisticados. La organización está centralizada, sin embargo, necesita de cada subsistema para ser lo más efectiva posible y las reglas generales para planear el trabajo y estructurar la autoridad pueden ser inapropiadas.

En este trabajo de investigación consideramos que el modelo de diagnóstico que más se apega al tipo de organización del gobierno mexicano, es la centralizada. Por tal motivo se sugiere que los esfuerzos del D. O. tiendan a centrarse primeramente en el sistema informal que comprende la cultura de la organización; recordando que cultura, es como el patrón de las actividades humanas o de conducta, las normas, sentimientos, creencias, actitudes y valores aceptados por los miembros de la organización que determinan dicha conducta.

La cultura de la organización incluye también a los diferentes departamentos o subsistemas de la organización. La construcción de un modelo es la forma de que los miembros de una organización tengan una imagen de ella más efectiva del conjunto, se podría ver a una organización que consta

de un sistema personal, cultural y tecnológico, y cada uno de éstos, a su vez, contribuyen a la continuación del trabajo de la organización. La construcción de un modelo facilita también la identificación de la interdependencia de los subsistemas.

La configuración de sistemas interdependientes es más ventajosa para lograr los objetivos de la organización que otra posible configuración existente. El problema del diagnóstico es identificar esa mejor configuración y trabajo para lograrla. Esto puede implicar trastornar un estado actual de equilibrio entre sistemas, a fin de lograr el crecimiento; puede requerir cambios políticos y estructurales en la autoridad formal, o que la cultura se refleje sobre su propio campo para ayudar a que los otros sistemas de la organización funcionen.

Se deben valorar las posibles alternativas de cambio en términos de la ventaja que cada una ofrece para conducir a un cambio futuro y a los efectos positivos o negativos que este cambio particular podría tener en otros sistemas de la organización.

Las características de un diagnóstico son informar de la situación real de la organización, cuál es su enfermedad y que se necesita hacer para sanarla por lo que se debe:

- . Reunir información para probar el diagnóstico
- . Definir las áreas en donde existe problema.
- . Definir el problema del cambio.
- . Determinar los objetivos del cambio.
- . Determinar la disponibilidad del sistema y su potencial para el cambio.
- . Llevar a cabo sesiones de confrontación entre los jefes de oficina de sección o de bodegas con miras a mejorar la comunicación y detectar los problemas que tienen.
- . Aplicar cuestionarios, formulando preguntas directas, capciosas y de criterio.
- . Solicitar relación de inventarios, informarse del registro de movimientos, del registro del activo fijo, ¿Cuál es su sistema de bajas?. El sistema de registro de las devoluciones de chatarra y sus mecanismos de control.
- . Aplicar los mismos cuestionarios a trabajadores y jefes para confrontar resultados.
- . Discusiones de grupo sobre algún tema general para ver las actitudes de cada uno frente a un mismo problema, obligándolos a encontrar el porqué de la diferencia.
- . Realizar reuniones para debatir lo que se cree necesario cambiar.

Antes de pensar en la planeación, el asesor y el titular del área investigan acerca de:

- \* La situación del sistema, su historia, sintomatología (lo que incomoda, preocupa, etc.), causas identificadas, consecuencias y efectos en el sistema.
- \* Grado de resistencia a los cambios.
- \* Lo que el cliente quiere obtener (posibles objetivos)

- \* Lo que el cliente desea o espera del consultor.
- \* Lo que el asesor tiene que ofrecer, su filosofía de trabajo y sus condiciones básicas.
- \* Lo que el asesor espera o necesita del cliente.
- \* Las posibilidades, los desafíos, riesgos del proceso de D.O.
- \* Si hay confianza, apertura, influencia mutua e intereses mutuos.

La existencia de un mapa cognoscitivo, un modelo de áreas y factores a diagnosticar, antes de recoger los datos, ayuda a la precisión y objetividad del trabajo de obtención de información o de organización para un diagnóstico.

Por esto, el agente de D. O. debe buscar la mejor manera de presentar sus conclusiones sobre los datos obtenidos en el sistema, sin "dorar la píldora". Hay diversas formas de comunicar la situación. Una de ellas es presentar el retrato como visto por los informantes y no "interpretados". Este solamente organiza las informaciones, deja el diagnóstico por cuenta del cliente.

Beckhard (1972) estructuró un modelo para Diagnóstico y Planeamiento de Cambios, que se basa en puntos de referencia para formular conclusiones sobre el "porqué, en qué, para qué y dónde" ejercer el esfuerzo de cambio. Esos puntos de referencia son, con algunas adaptaciones, los siguientes:

A – Especificar las NECESIDADES del cambio:

¿Cuáles son las razones por las que se pretende cambiar algo? ¿Hay insatisfacciones? ¿Con qué?. ¿Quién identificó tal necesidad: el cliente (quién es, cuál es su cargo y poder) y/o el consultor? Hay percepciones diferentes, o conflictos sobre las necesidades ¿por parte de quién, en qué, por qué?

B - Definir el o los PROBLEMAS de cambio.

¿Qué se quiere modificar, qué efectos se pretende obtener, cuáles son los cambios que se desea alcanzar, en qué aspectos? Por ejemplo, ¿actitudes, procedimientos, valores, métodos, comportamientos, procesos tecnológicos, organización de tareas? ¿De quién? ¿Dónde, de qué tipo, etc.?. ¿Hay prioridades entre esos problemas?

C - Identificar el Sistema-META

¿Qué sistema o subsistema está primordialmente ligado al problema? ¿Dónde se sitúa el problema?. ¿Qué sector o nivel de la organización está más afectado?. ¿Está determinado el nivel jerárquico.? ¿Qué subsistemas o individuos son relevantes en relación con el problema y por qué?

D - Evaluar el POTENCIAL para el Cambio

¿Cuáles son los puntos fuertes y los puntos débiles del sistema?. ¿El sistema-objetivo está listo para iniciar el cambio?. ¿Hay motivación para ello?

Una vez establecido el diagnóstico, es necesario estructurar un plan que incluya los puntos detectados como falla del sistema en la organización y llevar a cabo la planeación para modificar lo necesario para realizar el cambio.

## **E.4 Planeación.**

**E.4.1 Definición.-** Planeación significa trazar un plan. Proyectar e Imaginar lo que se va hacer.

Planeación es:

- ⊗ La distribución del tiempo.
- ⊗ La Disponibilidad.
- ⊗ Establecer prioridades.
- ⊗ Determinar los tipos de intervención que se necesiten.
- ⊗ Identificar los puntos de apoyo para la acción.
- ⊗ El establecimiento de un modelo.
- ⊗ Intervenir.
- ⊗ El cambio individual:

### **E.4.2 Principios de la planeación**

Los principios de la administración son verdades fundamentales de aplicación general que sirven como guía en la acción administrativa; siendo parte del proceso administrativo, la planeación es básica como punto de partida y directriz primordial de toda actividad administrativa.

Con el fin de concebir mejor el proceso de la planeación, clarificar y ubicar algunos conceptos; se menciona su clasificación y su terminología, ya que proporciona una metodología sistemática que sirve como marco de referencia al desarrollar un plan. La planeación debe proyectar eficientemente, por lo que es necesario tomar en cuenta los siguientes principios:

*1. Factibilidad.* Lo que se planea debe ser realizable; es inoperante elaborar planes demasiado ambiciosos u optimistas que sean imposibles de lograrse. La planeación debe adaptarse a la realidad y a las condiciones objetivas que actúan en el medio ambiente.

*2. Objetividad y cuantificación.* Cuando se planea es necesario basarse en datos reales, razonamientos precisos y exactos, y nunca en opiniones subjetivas, especulaciones, o cálculos arbitrarios. Este principio, conocido también como el principio de *precisión*, establece la necesidad de utilizar datos objetivos tales como estadísticas, estudios de sondeo, estudios de factibilidad,

cálculos probabilísticos, modelos matemáticos y datos numéricos, al elaborar planes para reducir al mínimo los riesgos. La planeación será más confiable en tanto que pueda ser cuantificada, o sea, expresada en tiempo, dinero, cantidades, y especificaciones (porcentajes, unidades, volumen, etc.) La cuantificación facilita la ejecución y evaluación del progreso de los planes.

*3. Flexibilidad.* Al elaborar un plan, es conveniente establecer márgenes de holgura que permitan afrontar situaciones imprevistas, y que proporcionen nuevos cursos de acción que se ajusten fácilmente a las condiciones. El no establecer "colchones de seguridad" puede ocasionar resultados desastrosos.

*4. Unidad.* Todos los planes específicos de la empresa deben integrarse a un plan general, y dirigirse al logro de los propósitos y objetivos generales, de tal manera que sean consistentes en cuanto a su enfoque, y armónicos en cuanto al equilibrio e interrelación que debe existir entre éstos.

*5. Cambio de estrategias.* Cuando un plan se extiende en relación al tiempo (largo plazo), será necesario rehacerlo completamente. Esto no quiere decir que se abandonen los propósitos, sino que la organización tendrá que modificar los cursos de acción (estrategias), y consecuentemente las políticas, programas, procedimientos y presupuestos, para lograrlos. No hay que confundir este principio con el de flexibilidad ya que este último implica el establecimiento de márgenes para ciertos ajustes, mientras que el del cambio de estrategias comprende la modificación completa del plan por causa de factores de fuerza mayor que originan la necesidad de cambios definitivos.

Como ya se ha comentado, es fundamental la investigación en cualquier etapa o circunstancia, por lo que se considera trascendental en la planeación, porque proporciona información para que se lleve a cabo racionalmente; considerarla en esta etapa del proceso administrativo no excluye su existencia en las demás; aún cuando se utiliza más al planear, por ser esta actividad netamente intelectual.

No aplicar el método científico al proceso administrativo, y específicamente a la planeación, es contraria a sus principios básicos y sólo puede originar resultados empíricos, mediocres y erróneos. Por tanto, la planeación requiere invariablemente de la investigación para que pueda ser objetiva, precisa, cuantificable, flexible y certera. La investigación aplicada a la planeación consiste en la determinación de todos los factores que influyen en el logro de los propósitos, así como de los medios óptimos para conseguirlos.

Para entender la tipología de la planeación, es indispensable estudiar el concepto del plan y su clasificación en cuanto al tiempo para establecer programas a corto, mediano y largo plazo con el fin de modificar el concepto de servidor público y reducir el problema del mal uso de los recursos



públicos, es necesario elaborar un plan integral o una planeación total, que abarque la Administración Pública en su totalidad, integrando todos los planes de la organización.

#### ***E.4.3 Tipos de planeación.***

La planeación puede ser:

1. *Estratégica.* Cuando establece los lineamientos generales de la planeación, sirviendo de base a los demás planes (tácticos y operativos.) Esta debe ser diseñada por los miembros de mayor jerarquía de la organización y su función consiste en regir la obtención, uso y disposición, de los medios necesarios para alcanzar los objetivos. Es a largo plazo y comprendería todo el sistema gubernamental.

2. *Táctica o funcional.* Determina planes más específicos, que se refieren a cada uno de los departamentos de la organización y que se subordinan a los planes estratégicos. Es establecida y coordinada por los directivos de nivel medio y superior, con el fin de poner en práctica un mejor aprovechamiento de los recursos de una Dependencia o Entidad. Los planes tácticos, por su establecimiento y su ejecución, se dan a mediano y corto plazo, y abarcan un área de actividad específica.

*Operativa.* Se rige de acuerdo a los lineamientos establecidos por la planeación táctica, y su función consiste en la formulación y asignación de actividades más detalladas que deben ejecutar los últimos niveles jerárquicos de la empresa. Por lo general, determina las actividades que debe desarrollar el elemento humano. Los planes operativos son a corto plazo y se refieren a cada una de las unidades en que se divide un área de actividad.

Los planes son el resultado del proceso de la planeación y pueden definirse como diseños o esquemas detallados de lo que habrá de hacerse en el futuro, y las especificaciones necesarias para realizarlos. Los planes, en cuanto al periodo establecido para su realización, se pueden clasificar en:

a) Corto plazo. Cuando se determinan para realizarse en un término menor o igual a un año. Estos, a su vez, pueden ser:

Inmediatos. Aquellos que se establecen hasta seis meses y

Mediatos. Se fijan para realizarse en un periodo mayor de seis, o menor de doce meses.

b) Mediano plazo. Su delimitación es por un periodo de uno a tres años.

c) Largo plazo. Son aquellos que se proyectan a un tiempo mayor de tres años.

#### **E.4.4 Etapas de la planeación.**

La planeación está integrada por las siguientes etapas:

- A) Propósitos
- B) Premisas
- C) Objetivos
- D) Estrategias
- E) Políticas
- F) Programas
- G) Presupuesto y
- H) Procedimientos.

*A) Propósitos.-* La planeación, se inicia a partir de la definición de los *propósitos*.

*Los propósitos son los fines esenciales o directrices que definen la razón de ser, naturaleza y carácter, de cualquier grupo social. Los propósitos proporcionan las pautas para el diseño de un plan estratégico.*

Se establecen en forma paralela al inicio de la empresa y no indican una limitante de duración en el futuro. Toda organización debe establecer los propósitos como base para la formulación de un plan; las siguientes cuatro características los diferencian de los objetivos:

- a) Son básicos o trascendentales porque constituyen el fundamento de los demás elementos.
- b) Genéricos o cualitativos, porque no se expresan en términos numéricos.
- c) Permanentes, porque permanecen vigentes durante el periodo de vida de la organización.
- d) Semipermanentes, porque pueden abarcar un período determinado.

*B) Premisas.-* En un plan se puede tener certeza sobre la existencia de determinados eventos, mas no de otros que afectarán su desarrollo; es necesario, hacer uso de diversas suposiciones que permitan reducir la incertidumbre.

*Las premisas son suposiciones que se deben considerar ante aquellas circunstancias o condiciones futuras que afectarán el curso en que va a desarrollarse el plan.*

*C) Objetivos.-* Una vez que se han establecido los propósitos e investigado las premisas que pueden afectar su realización, se determinan los.

*Objetivos. Que indican los resultados o fines que la empresa desea lograr en un tiempo determinado y que proporcionan las pautas o directrices básicas, hacia dónde dirigir los esfuerzos y recursos.*

Los objetivos tienen diversas acepciones. Esta palabra proviene del latín *objetum* que significa "cosa que se arroja delante". Militar.- es el punto en que se ha de concentrar el fuego, o el lugar que se quiere conquistar con el ataque. Los objetivos implican acciones, o fines, que se determinan hacia el futuro. Los objetivos representan los resultados que la empresa espera obtener, o los fines por alcanzar.

Dos características poseen los objetivos, que permiten diferenciarlos de cualquier otra etapa de la planeación:

- a) Se establecen a un tiempo específico.                      b) Se determinan cuantitativamente.

Existe discrepancia en la diferencia entre objetivos y metas; es conveniente aclarar que los objetivos y las metas, en esencia son lo mismo, que los objetivos son tácticos o departamentales, y las metas por lo regular, se determinan a corto plazo.

En función del área que abarquen y del tiempo al que se establezcan, pueden ser:

- ⊗ *Estratégicos o generales.* Comprenden toda la empresa y se establecen a largo plazo.
- ⊗ *Tácticos o departamentales.* Se refieren a un área o departamento de la empresa, se subordinan a los objetivos generales, y se establecen a corto o mediano plazo.
- ⊗ *Operacionales o específicos.* Se establecen en niveles o secciones más específicas de la empresa, se refieren a actividades más detalladas, e invariablemente son a corto plazo. Se determinan en función de los objetivos departamentales y, obviamente, de los generales. Los objetivos operacionales pueden ser: Seccionales. Cuando se refieren a una sección o grupo o Individuales.

*D) Estrategias.-* El término estrategia, literalmente, significa: "arte de dirigir y coordinar las acciones militares, y de hacer una cosa para alcanzar un objetivo"; se deriva del griego estrategias que quiere decir "general". Aplicando este concepto al ámbito administrativo, las estrategias en la empresa nacen como una respuesta para afrontar los retos que implica la competencia, y la vida de la empresa en sí.

*Las estrategias son cursos de acción general o alternativas, que muestran la dirección y el empleo general de los recursos y esfuerzos, para lograr los objetivos en las condiciones más ventajosas.*

*E) Políticas.-* La palabra política proviene del griego politiké que significa "arte de gobernar una nación"; el diccionario señala que la política es el arte o traza con que se maneja un asunto. A su

vez, traza significa "plan para realizar un fin".

*Las políticas son guías para orientar la acción; son criterios, lineamientos generales a observar en la toma de decisiones como una etapa del proceso de la planeación. En la burocracia gubernamental, se refiere a la red de interacciones por medio de las cuales se adquiere, transfiere y ejerce el poder.*

Las políticas son criterios generales que auxilian el logro de objetivos y facilitan la implementación de las estrategias, habiendo sido establecidas en función de éstas y sobre problemas que se repiten una y otra vez dentro de una organización.

En ocasiones se confunde a las *políticas* con las *reglas*, siendo la diferencia que las reglas son mandatos precisos que determinan la actitud o comportamiento, que deberá seguir o evitar en situaciones específicas el personal de una empresa; mientras las reglas son estrictas, las políticas son flexibles.

Las políticas:

- Facilitan la delegación de autoridad.
- Motivan y estimulan al personal, al dejar a su libre arbitrio ciertas decisiones.
- Evitan pérdidas de tiempo a los superiores, al minimizar las consultas que pueden hacer sus subordinados.
- Otorgan un margen de libertad para tomar decisiones.
- Contribuyen a lograr los objetivos de la empresa.
- Proporcionan uniformidad y estabilidad en las decisiones.
- Indican al personal cómo debe actuar en sus operaciones.
- Facilitan la inducción del nuevo personal.

*F) Programas.-* Una vez que se han determinado las anteriores etapas de la planeación, es necesario elaborar un programa.

*Programa: Es un esquema donde se establecen: la secuencia de actividades específicas que habrán de realizarse para alcanzar los objetivos, y el tiempo requerido para efectuar cada una de sus partes y todos aquellos eventos involucrados en su consecución.*

Cada programa tiene una estructura propia y puede ser un fin en sí mismo, o bien, puede ser parte de una serie de actividades dentro de un programa más general. Se pueden establecer programas que van desde un área general, hasta actividades más detalladas.

Para elaborar un programa se debe:

- Identificar y determinar las actividades.
- Ordenar cronológicamente la realización de las actividades.
- Interrelacionar las actividades. Determinar qué actividad debe realizarse antes de otra, qué actividades se dan simultáneamente y qué actividades deben efectuarse posteriormente.
- Asignar a cada actividad la unidad de tiempo de su duración, así como los recursos necesarios.

*G) Presupuesto.-* Los presupuestos, en esencia, son programas en los que se les asignan cifras a las actividades, refiriéndose básicamente al flujo de dinero dentro de la organización; implican una estimación del capital, de los costos, de los ingresos y de las unidades o productos, requeridos para lograr los objetivos.

*El presupuesto es un plan de todas o algunas de las fases de actividad de la empresa expresado en términos económicos, junto con la comprobación de las realizaciones de dicho plan.*

Los presupuestos son un elemento indispensable al planear, ya que a través de ellos se proyectan, en forma cuantificada, los elementos que necesita la empresa para cumplir con sus objetivos; su principal finalidad consiste en determinar la mejor forma de utilización y asignación de los recursos y a la vez controlar las actividades de la organización en términos financieros. Es un esquema escrito, que manifiesta por anticipado, en términos cuantitativos el origen y asignación de los recursos de la empresa, para un periodo específico.

*H) Procedimientos.-* Los procedimientos permiten establecer la secuencia para efectuar las actividades rutinarias y específicas; se establecen en cada empresa de acuerdo con su estructura organizacional, clase del producto, turnos de trabajo, disponibilidad del equipo y material, incentivos y muchos otros factores.

*Los procedimientos establecen el orden cronológico y la secuencia de actividades que deben seguirse en la realización de un trabajo repetitivo.*

El procedimiento determina el orden en que debe realizarse un conjunto de actividades; no indica la manera en que deben realizarse, pues de eso se encargan los métodos, mismos que van implícitos en el procedimiento. Un método detalla la forma exacta de cómo ejecutar una actividad previamente establecida.

#### ***E.4.5 Tácticas de planeación para el cambio en el Sistema Gubernamental Mexicano.***

*a) Educación y comunicación.* La resistencia puede reducirse mediante la comunicación con los empleados a fin de que entiendan los motivos del cambio. Esta táctica supone básicamente que la causa de la resistencia radica en una información errónea o en una mala comunicación: si a los empleados se les suministra información correcta y se disipan los malos entendidos, la resistencia desaparecerá. Ello puede lograrse mediante la discusión personal, los memorandos, las presentaciones en grupo y los informes.

Cuando la causa de la resistencia es una comunicación inadecuada y que las relaciones entre dirección y empleados estén caracterizadas por confianza mutua y credibilidad, si tales condiciones no existen, hay pocas probabilidades de que se logre el cambio, sin antes mejorar las relaciones interpersonales lo que se consideraría un retraso a mediano plazo; quizá ésta misma circunstancia lograría que el avance en ésta área se facilitaría y por lo tanto los programas serán más eficaces, el tiempo y esfuerzo que requiere esta táctica deben compararse con sus ventajas, sobre todo cuando el cambio afecta a muchas personas.

*b) Participación.* Es difícil que una persona se resista a una decisión de cambio en la cual ha intervenido. Antes de hacer un cambio, conviene que los que se oponen a él participen en el proceso de decisión. Suponiendo que todos los participantes tengan suficiente experiencia para hacer una aportación significativa, su intervención atenuará la resistencia, logrará su aceptación personal y mejorará la calidad de la decisión del cambio. Sin embargo, esas ventajas no están exentas de inconvenientes: posibilidad de una solución insatisfactoria y necesidad de mucho tiempo.

*C) Facilitación y apoyo.* Los agentes de cambio pueden ofrecer una gran diversidad de esfuerzos de apoyo tendientes a reducir la resistencia. Cuando el miedo y la ansiedad de los empleados son considerables, el ajuste se facilita con la orientación y terapia brindadas a los empleados, con el aprendizaje de nuevas destrezas o unas breves vacaciones extraordinarias con goce de sueldo. La desventaja de esta táctica es que, como las otras, requiere mucho tiempo, es costosa y su aplicación no garantiza en absoluto el éxito.

*D) Negociación.* Otra forma en que el agente del cambio puede superar la resistencia al cambio consiste en dar algo de valor por una disminución de la resistencia. Por ejemplo, si la resistencia se centra en algunos individuos poderosos, es posible negociar un paquete específico de premios que satisfaga sus necesidades. En la reorganización de la compañía petrolera, la aceptación de la transferencia y reasignación de obligaciones de varios gerentes de nivel medio, muy valiosos para ella, se "compró" proporcionándoles personal más numeroso en su nuevo puesto y permitiéndoles

subsistir con dinero de la compañía casi seis meses, mientras ellos y sus esposas "buscaban" una vivienda aceptable. La negociación como táctica a veces resulta necesaria, cuando la resistencia proviene de una fuente poderosa.

Para establecer el contacto y el clima de la organización e iniciar la recopilación de información, se aplicarán cuestionarios, se llevarán a cabo reuniones con diferentes grupos de trabajo para dar cursos de entrenamiento de sensibilización, establecer los objetivos deseados y dar sesiones de orientación y consejo para el proceso de cambio. Después se llevarán a cabo reuniones intergrupales donde existan pequeñas unidades con sesiones de confrontación para planear las acciones.

Algunas tácticas que los agentes de cambio pueden aplicar en el Sistema Operativo Gubernamental para la realización de un programa de Desarrollo Organizacional son:

*1.- Establecimiento del clima.*

El director o su representante de la Dependencia o Entidad deberá comunicar a todo el grupo las metas de la reunión y el interés que persigue en que se discuta libremente, se dará información general o una conferencia a los empleados manejando algunos temas de interés como: el de comunicación, el concepto de responsabilidad compartida, aplicación de la tolerancia, hacer suyas las metas de la organización, darse la oportunidad de visualizar un cambio y la forma de influir en la organización.

*2.- Recopilación de información*

Se dividirá el grupo en pequeñas unidades de siete a ocho personas, en las que ningún subordinado y jefe estarán juntos, cada unidad contendrá miembros de todas las áreas funcionales, tratando de hacerlos por niveles para abordar el tema en un mismo punto de vista.

A cada unidad se le dará la siguiente consigna: "Piense en usted mismo como en un individuo con necesidades y metas. También considérese persona que está involucrada en la organización total. Piense en cuáles son los motivos u obstáculos que lo desmotivan, qué procedimientos deficientes, qué fallas o políticas hay y qué metas oscuras existen actualmente. Piense en qué diferentes condiciones, pudieran hacer que la organización fuese más efectiva y se llevara en ella una organización mejor." Se les dará un cuestionario a resolver y tendrán libertad de escribir libremente su opinión, presentarla y discutirla con el grupo, pero para evitar divagaciones, se debe dejar en claro el tema específico a tratar. Se les dice que cada uno seleccione un representante, quien mostrará los resultados obtenidos en la sesión.

*3.- Participación de la información.*

Cada representante escribirá toda la información y conclusiones a las que llegó su unidad. El líder

sugiere algunas categorías para clasificar, dentro de las cuales todos los resultados deben ser incluidas; por ejemplo, si existen 20 tópicos, se deberán clasificar y agruparlos en tres o cuatro categorías mayores, ya sea por el tipo de problema, por el tipo de relación, o por el tipo de área involucrada.

*4.- Establecimiento de prioridades y planeación de la acción que se va a tomar.*

Se reúne todo el grupo en una sesión general, las conclusiones e información se repartirán a todos los miembros integrantes de la reunión para establecer las prioridades y planear las acciones que se van a tomar, con el líder como conductor se revisan los datos que se obtuvieron y se marcan prioridades. Se asignan las actividades para cada grupo según su departamento original. Finalmente, cada miembro pasará al grupo en el que se encuentre su rama (compras en compras, contabilidad en contabilidad, presupuestos en presupuestos, etc.) para elaborar su propio programa, teniendo como sublíder al jefe de departamento o subdirector del área o de división. Cada unidad llevará a cabo las siguientes tareas:

- ⊗ Discutir los problemas que afecten a su área.
- ⊗ Decidir las prioridades y las primeras acciones efectivas a las cuales el grupo está preparado para comprometerse.
- ⊗ Identificar los problemas a los cuales la dirección correspondiente deberá poner atención.
- ⊗ Decidir cómo comunicar los resultados de la sesión a sus subordinados.

*5.- Planeación de la acción en la organización.*

El grupo gerencial; jefes de departamento, subdirectores, directores o equivalentes llevan a cabo un círculo de reuniones para que en cada etapa se evalúen los resultados y se considere seguir. En dichas sesiones:

- Cada unidad funcional o departamento reporta sus compromisos y planes al total del grupo.
- Cada unidad reporta y enlista los puntos que sus miembros creen que la alta gerencia debe tener en cuenta y tratar primero.
- El líder reacciona a esta lista y se compromete (estableciendo metas o asignando tareas, tiempos, etc.) a la acción donde se necesita.
- Cada unidad comparte brevemente sus planes para comunicar sus resultados en una sesión de confrontación y hace resumen a sus subordinados.

*6.- Seguimiento inmediato por el equipo de más alto nivel gerencial.*

Este equipo se reúne después de la sesión de confrontación para planear las primeras acciones, las cuales deben ser enviadas a todo el grupo gerencial dentro de pocos días.



*7.- Revisión del progreso.*

Se lleva a cabo el seguimiento con todo el grupo y la gerencia.

**E.5 Ejecución.**

**E.5.1.- Definición.-** Es el efecto de ejecutar, pasar del proyecto a su realización. Es la manera de realizar una idea.

**E.5.2 Estrategias de Ejecución del programa**

Las estrategias que se aplicarán en la ejecución del programa son:

- Entrenamiento. Entrenamiento en grupo y entre grupos:
- Planeación de vida.
- Desarrollo organizacional del grid.
- Laboratorio de interrelación de grupos.
- Establecimiento de los objetivos del grupo.
- Entrenamiento. Cambio estructural:
- Cambios en el flujo de trabajo.
- Apreciación y evaluación.
- Cambios en el sistema de premios y recompensas.
- Mejoramiento del trabajo.
- Establecer un modelo matriz.
- Establecer otros modelos organizacionales.
- Sistemas temporales.
- Estabilización del cambio
- Cambio de las relaciones de continuo
- Desarrollar un entrenamiento consulta o término de las mismas.
- Celebrar reuniones de crítica.
- Establecer mecanismos para una continua evaluación y cambio.

Para el suministro de información, la organización puede obtenerla mediante:

1. La distribución interna de información.
2. La documentación y distribución del resultado de investigaciones.
3. Realización de discusiones periódicas entre elementos de diferentes áreas de la organización.
4. Realización de charlas sobre los campos internos de actuación, sobre programas y planes de trabajo, etc.

De acuerdo con Schein para el desarrollo de un equipo se aplican las siguientes etapas:

- Formulación del problema, a partir de la necesidad sentida.
- Presentación de propuestas para la solución.
- Previsión de las consecuencias y prueba de las propuestas.

- Planeamiento para la acción.
- Toma de las providencias para la acción.

Finalmente, le agregamos la complejidad del sistema estructural de la organización formal, para llegar a comprender el comportamiento organizacional, se irá enriqueciendo nuestro conocimiento de la conducta de los empleados. Los tres niveles básicos se parecen a una escalera: cada nivel descansa en el anterior. Por otro lado todo el trabajo realizado deberá tener un soporte documental y fotográfico del avance físico.

## **E.6 Evaluación**

***E.6.1 Introducción.-*** Es importante que la evaluación se proyecte hacia donde la organización quiere, o sea, hacia la meta o los objetivos fijados; supervisar las acciones del factor humano para que su desempeño mejore, sin embargo, también puede no haber respuesta o ésta puede ser negativa. Para un mejor desempeño en el trabajo la gente necesita tener un activador que lo motive, que haga que cambie su comportamiento o lo proyecte diferente y como consecuencia obtener una respuesta.

***E.6.2 Importancia de la Evaluación.-*** Son importantes las funciones de la evaluación; sin embargo, su importancia depende del punto de vista que adoptemos, algunas son importantes para las decisiones relacionadas con el personal, pero también interesa el comportamiento organizacional.

Existe una positiva diferencia en la motivación cuando las personas sienten que los demás aprecian las cosas buenas que hacen, desde el momento en que un jefe pone su atención en un área, el aliciente moral empieza a generar incentivos para que la gente trabaje mejor y al interesarse por su trabajo todavía más, una persona a la que se le brinda atención se siente querida y por lo tanto no tratará de dañar o perjudicar a quién considera su amigo. Nunca se debe suponer que sabemos qué motiva a una persona, elogiar sus progresos y enfatizar lo positivo sólo funciona cuando uno es sincero y honesto, es conveniente que entre las personas se haya construido la confianza previamente y cuando se cometen errores, es necesario reconsiderar las reglas para que no existan fallas de comunicación.

Es importante saber en cada caso, como enfocarse a las cualidades brillantes, buenas, inesperadas, nobles y extraordinarias; es decir, debemos elevar la autoestima, para dar movimiento a la energía de la gente, enfocándola hacia lo positivo.

Evaluar al personal no solo significa calificar o ponderar las acciones, manejarlo en un cuadro actitudes sobre todo si las reglas no son claras; es conveniente reconocer día con día los avances,

los atisbos de cambio de actitud, de comportamiento, de querer colaborar; iniciativas, sugerencias o comentarios aún cuando no procedan, es mejor que la apatía y la falta de interés o de traición hacia los programas.

Si cuando se contrata a la gente no se hace con un fin específico y para una tarea en particular es difícil después evaluarla y decirle que no es lo que se esperaba de ella o que su trabajo deja mucho que desear, si no tienen responsabilidades debidamente asignadas no pueden sentir lo importante que es su trabajo para todos.

Para estar en posibilidades de evaluar y que la persona a la que se está evaluando acepte el resultado, se debe describir el error o el problema lo mas pronto posible, claramente y sin buscar culpables y si es el caso, el jefe debe asumir la culpa por no haber explicado con claridad la tarea; se debe revisar la tarea en detalle y cerciorarse de que se entendió muy bien, también se debe expresar la fe y la confianza que merece la persona. El jefe debe elogiar a las personas de inmediato y decir específicamente, qué hicieron bien o casi bien las cosas, compartir los sentimientos positivos sobre lo que hicieron y alentarlos para que sigan haciendo las cosas bien. Es mejor y más positivo hacer notar cuando la gente hace bien las cosas que cuando se enfatiza lo negativo. Sin importar si la retroalimentación se suministra anualmente o en forma constante, la gerencia debe darla a los empleados.

Si un trabajo contiene variedad de destrezas, identidad y significado de la tarea, se combinan para producir un trabajo de calidad, podemos predecir que el individuo lo juzgará importante, valioso y útil, las labores con autonomía dan un sentimiento de responsabilidad personal por los resultados y que, si además le suministra retroalimentación, el empleado conocerá la eficacia de su actuación.

En la organización, la elección de un sistema de evaluación del rendimiento y el modo de aplicarlo constituye un factor que afecta profundamente a la conducta de los empleados, los principales determinantes del comportamiento son los criterios y las técnicas con que el instructor evalúa el rendimiento. Entre las actividades se cuentan entrevistas, ejercicios de solución de problemas al momento, discusiones en grupo y juegos de decisiones de negocios.

La gente que toma algún curso, dicen que estudian más cuando se trata de calificaciones literales del 1 al 10; además, aseguran que cuando el curso se rige por el criterio de aprobación-reprobación, tienden a hacerlo indispensable para aprobar simplemente el examen, lo anterior ilustra cómo la experiencia de la práctica de la evaluación, ha aportado elementos que predicen el desempeño posterior en los puestos por lo tanto es un arma útil para la selección del personal, con el fin de evitar que personal ineficiente resulte más caro para la empresa.

Es posible identificar a los empleados de reciente ingreso que no dan un rendimiento satisfactorio. De manera similar la eficacia del entrenamiento y del desarrollo puede precisarse evaluando la

calificación obtenida por los empleados que participaron en el programa. Las evaluaciones cumplen asimismo el propósito de suministrar retroalimentación al empleado sobre cómo juzga la organización su rendimiento. Más aún, sobre quién obtiene incrementos de sueldo por méritos y otras recompensas.

De ahí que nos centremos a continuación en la evaluación como mecanismo que proporciona retroalimentación y como un determinante de la concesión de premios.

El modelo de la motivación basado en las expectativas, ofrece la mejor explicación de lo que condiciona el esfuerzo que una persona pondrá en su trabajo; un componente central del modelo es el desempeño, más exactamente los nexos entre esfuerzo-desempeño y entre desempeño-premio. ¿Piensa la gente que el esfuerzo es un medio que favorece el desempeño y que éste le produce los premios que quiere?. Pero necesitan saber lo que se espera de ellos, cómo se medirá su rendimiento y deben tener la seguridad de que si ponen el máximo empeño, lograrán un desempeño que cumpla con los criterios de evaluación y deben estar seguros de alcanzar los premios apreciados en caso de que su rendimiento corresponda al que se les exige. Los criterios que escoge la gerencia para hacer la evaluación al juzgar la actuación de los empleados influirán de modo profundo sobre lo que ellos hacen.

Si los objetivos que un empleado debe alcanzar no son claros, si los criterios con que se miden son vagos, si el empleado no tiene la seguridad de que su esfuerzo le valdrá un juicio favorable o si cree que al lograr las metas el premio no será satisfactorio, cabe suponer que trabajará muy por debajo de su verdadero potencial.

### ***E.6.3 Tipos de Evaluación***

*Funcional.- Que se refiere a la evaluación de la Organización*

*Del desempeño.- Que se refiere al comportamiento de los individuos en la organización*

**Funcional.-** Siempre que se llevan a cabo acciones, se califica la actuación de los individuos que participan, en forma individual pero el trabajo en conjunto y en equipo bien realizado, requiere de una evaluación al área operativa, administrativa o financiera, ya que en función de los resultados se considera el avance de la empresa y su mantenimiento en el mercado.

**Del desempeño.-** Los sistemas de evaluación del desempeño influyen en la conducta. La evaluación del desempeño cumple varios objetivos en las organizaciones y los resultados generalmente se miden por medio de encuesta. Los usos principales de las evaluaciones son; la gerencia se sirve de ellas para tomar decisiones generales sobre el personal, suministran elementos para decisiones como las promociones, transferencias o despidos; revelan las necesidades de entrenamiento y desarrollo, dan a conocer las destrezas y competencias que actualmente son inadecuadas pero que pueden mejorarse con programas; pueden utilizarse como criterios con los

cuales validar la selección y los programas de desarrollo. La dirección debe evaluar principalmente, tres grupos de criterios más comunes; los resultados en las tareas individuales, los comportamientos y los rasgos.

Desde el punto de vista de la motivación, el modelo establece que los premios internos los obtiene un individuo cuando sabe (conocimiento de los resultados) que él personalmente (responsabilidad experimentada) ha realizado bien una tarea que le interesa (significación sentida). Cuanto más estén presentes esos tres estados psíquicos, mayor será la motivación, desempeño y satisfacción.

Se limita a formular la preguntas y para premiar a los integrantes de una organización se requiere un criterio aceptado para definir el desempeño (rendimiento). Que dicho criterio sea válido o no en su representación del desempeño, se basa en factores directamente relacionados con la buena ejecución del trabajo y se estará empleando el desempeño como determinante. En muchos trabajos, la productividad constituye el único criterio. Pero a medida que los trabajos se tornan menos estandarizados y, rutinarios, la productividad es más difícil de cuantificar y, por consiguiente, aumenta la complejidad de la definición del desempeño

Los nexos entre las dimensiones del trabajo y los resultados son moderados por la fuerza de la necesidad del crecimiento por el deseo de autoestima y autorrealización. Ello significa que los individuos con una gran necesidad de crecimiento tienden más a experimentar los estados psíquicos cuando sus trabajos son enriquecidos que aquellos empleados con una necesidad menor de crecimiento, más aún, responderán con una actitud más positiva frente a ellos que los que tienen poca necesidad de crecer.

#### ***E.6.4 Criterios de Evaluación***

*Resultados en tareas individuales.-* Si la dirección antepone el fin a los medios, deberá evaluar los resultados de las tareas que ejecuta el empleado y la superación de sus propias metas.

*Comportamientos.-* En muchos casos no es fácil identificar los resultados específicos que pueden atribuirse a las acciones del empleado. Ello se advierte sobre todo en el caso del personal en puestos de asesoría y en individuos cuyas asignaciones de trabajo forman parte intrínseca de una actividad de grupo; se evalúa fácilmente el desempeño del grupo pero es difícil o imposible identificar la aportación que hace cada miembro del grupo, por lo que se evalúa el comportamiento del empleado.

*Rasgos.-* El conjunto más débil de criterios, que se usa en las organizaciones, son los rasgos individuales; decimos que son más débiles que los resultados de tareas o los comportamientos por estar menos claros en la ejecución del trabajo en sí. Rasgos como tener "una buena actitud",

mostrar "seguridad", ser "inteligente" o "amistoso", "estar atareado" o poseer "una gran experiencia" pueden correlacionarse o no con resultados positivos en las tareas, pero tales rasgos a menudo se aplican como criterios para juzgar el grado de rendimiento del personal.

### ***E.6.5 Métodos de evaluación del desempeño***

Hay tres formas de llevar a cabo la evaluación. A los empleados puede juzgárseles atendiendo a: 1) estándares absolutos, 2) estándares relativos y 3) objetivos.

1) ESTANDARES ABSOLUTOS.- Significa que el empleado no se compara con sus compañeros. El responsable de la evaluación a veces escribe ensayos en los cuales describen las cualidades y defectos del empleado. En las evaluaciones más complejas, se marcan las respuestas afirmativas o negativas a una lista previamente preparada de rasgos o conductas. El punto común en todos los métodos de evaluación que recurren al estándar absoluto es que se juzga al empleado según un criterio rígido y no en comparación con el rendimiento de otros. La utilización de estándares absolutos tienden a producir evaluaciones elevadas.

2) ESTANDARES RELATIVOS.- Compara a los empleados unos con otros. Estos métodos se sirven de instrumentos de medición relativos y no absolutos. Por ejemplo, a los empleados se les clasifica por orden en grupos como "quinto de la parte superior" o "segundo quinto". Otro sistema consiste en simplemente clasificar a un grupo de empleados desde el nivel más alto hasta el más bajo. Si estamos evaluando a treinta empleados usando rangos individuales, sólo uno puede ser el "mejor" y alguien debe ser relegado al último sitio.

Cuando es pequeño el número de personas que van a ser evaluadas existe poca variabilidad entre ellas, con los estándares relativos se producen evaluaciones poco realistas. Por ejemplo, si hay once individuos en un departamento y muestran niveles distintos de eficiencia, cinco de ellos estarán por definición "debajo del promedio". Aunque parezca irónico, si dos de estos últimos abandonan el departamento uno de los que estaban "por encima del promedio" debe caer en la categoría situada por debajo del promedio. Por ser relativas las comparaciones, un empleado que es mediocre puede conseguir altas calificaciones sólo porque es "el menos malo". En cambio, un empleado excelente que se compara con una "fuerte" competencia quizá reciba una baja evaluación pese a que en términos absolutos su desempeño es sobresaliente.

3) OBJETIVOS.- El tercer método de la evaluación se sirve de los objetivos. Se evalúa a los empleados atendiendo a la eficacia con que alcanzan un número específico de objetivos, los cuales se consideran importantísimos para la realización de sus labores. Este método funciona bien cuando la organización (desde los niveles más altos a los más bajos) busca ante todo establecer objetivos y premiar al personal basándose en la obtención de ellos. El uso de

objetivos da a la evaluación una orientación basada en resultados y motiva porque el empleado sabe exactamente lo que se espera de él.

### ***E.6.6 Problemas Potenciales en la Evaluación***

Aunque las organizaciones a veces tratan de que el proceso de la evaluación del rendimiento esté exento de prejuicios, tendenciosidad o idiosincrasias personales, es posible que en el proceso intervengan varios problemas. La evaluación tenderá a desvirtuarse en la medida en que predominen los siguientes factores.

#### **UN SOLO CRITERIO**

El trabajo típico de un empleado se compone de diversas tareas. Si en la realización de un trabajo se evaluara una sola tarea, el resultado sería una evaluación limitada en ese trabajo. Si la evaluación de desempeño incluyera un juicio hecho a partir de ese único criterio estarían motivados a ignorar otras tareas de su trabajo. Cuando se evalúa a los empleados con un solo criterio y cuando un desempeño satisfactorio en ese trabajo exige una puntuación alta en varios criterios, los empleados se concentrarán en ese criterio, excluyendo los otros factores conexos con el trabajo.

#### **ERROR POR CLEMENCIA**

Cada evaluador tiene su propio sistema de valores a partir del cual emite su opinión. Algunos conceden altas puntuaciones y otros bajas en relación con el rendimiento real que da un individuo. La evaluación alta se llama error por clemencia positiva y la evaluación baja se denomina error por clemencia negativa. Cuando el que evalúa adopta la primera actitud, exagera el rendimiento del sujeto, es decir, le dan una calificación más elevada de la que merece. De manera análoga, un error por clemencia negativa subestima el rendimiento, dándole al individuo una calificación más baja de la que merece.

El problema surge cuando tenemos a varios evaluadores que emiten un juicio con diferentes errores por clemencia. Así, por ejemplo, Rodríguez y Díaz efectúan el mismo trabajo para varios supervisores y su rendimiento es absolutamente idéntico. Si el supervisor de Rodríguez tiende a dejarse llevar por una clemencia positiva y en cambio el de Díaz se guía por la clemencia negativa, podríamos hallarnos frente a dos evaluaciones radicalmente distintas.

#### **ERROR DE HALO**

El error o efecto de halo es la tendencia del evaluador a dejar que la evaluación de un individuo en un rasgo influya en la que hace sobre él en otros rasgos. Por ejemplo, si un empleado tiende a ser confiable, propenderemos a darle una alta puntuación en muchos otros atributos positivos.

#### **ERROR POR SEMEJANZA**

Cuando el evaluador juzga a otros fijándose principalmente en las cualidades que comparte con ellos, está incurriendo en el error por semejanza. Así, el que se considera agresivo evaluará a los demás concentrándose en ese rasgo. Los que lo manifiestan suelen salir beneficiados y en cambio los otros reciben una baja evaluación.

### **POCA DIFERENCIACION**

La capacidad del evaluador para emitir un juicio objetivo y exacto haya sido impedido por la diferenciación social, es decir, por su estilo de estimar el comportamiento. Los evaluadores pueden clasificarse en 1) diferenciadores notables, los cuales usan toda la escala o la mayor parte de ella, y 2) diferenciadores deficientes, que utilizan un intervalo limitado de la escala.

Los diferenciadores deficientes tienden a ignorar o suprimir las diferencias, percibiendo el universo más uniforme de lo que es realmente y los buenos diferenciadores suelen utilizar toda la información disponible y por lo mismo están mejor capacitados para percibir las anomalías y contradicciones que los diferenciadores deficientes.

### **ADAPTACION DE LA INFORMACION A CRITERIOS AJENOS AL DESEMPEÑO**

La evaluación formal se lleva a cabo después de la decisión de cómo ha actuado el sujeto. Ello se antoja ilógico, pero simplemente reconoce que las decisiones subjetivas y formales se toman a veces antes de reunir la información objetiva para fundamentarla o que coincida con los criterios que está aplicando y que no se relacionan directamente con el desempeño.

***Superación de los problemas*** Afrontar en ocasiones problemas al hacer la evaluación no debe impulsar a los gerentes a renunciar a ella. Es posible tomar medidas para superar la mayor parte de los problemas que hemos detectado.

### *UTILIZACION DE CRITERIOS MULTIPLES*

Como un buen desempeño en casi todos los trabajos requiere realizar bien varias cosas, todas ellas han de ser identificadas y evaluadas. Cuanto más complejo sea un trabajo, más criterios habrá que encontrar y evaluar, pero es preciso evaluar todo. Las actividades críticas que culminan en un bajo o alto rendimiento son las que necesitan evaluación.

### *RASGOS DE POCA IMPORTANCIA*

Algunos rasgos, relacionados con un buen rendimiento guardan poca o nula relación con él. Rasgos como la fidelidad, iniciativa, valor, confiabilidad y autoexpresión aparecen, a primera vista, como características positivas del empleado. Sabemos que hay empleados que destacan en ellos y que, sin embargo, no son buenos y encontramos a otros que son excelentes trabajadores pero que no reciben una elevada puntuación en dichos rasgos.

Rasgos como la fidelidad y la iniciativa son aprobadas por los jefes, pero no hay pruebas que apoyen la hipótesis de que ciertos rasgos son sinónimos de rendimiento satisfactorio en una amplia gama de trabajos.

### *COMBINACION DE ESTANDARES ABSOLUTOS Y RELATIVOS*

Una gran limitación de los estándares absolutos consiste en que tienden a ser prejuiciados por la clemencia positiva; Por otra parte, los estándares relativos no son adecuados cuando el número de



individuos que van a ser evaluados es pequeño y entre los sujetos hay escasa variabilidad. La solución más obvia consiste en considerar la conveniencia de aplicar métodos de evaluación que combinen ambos tipos de estándares. Este método dual de evaluación ha sido implantado en algunas universidades para resolver el problema de las calificaciones infladas. A los estudiantes se les da un grado absoluto (A,B,C,D o F) y al lado se les pone una marca que indica el lugar que ocupó cada uno en el grupo, se sacan conclusiones muy diferentes sobre uno y otro cuando al lado de una calificación se lee la inscripción "ocupó el 4 lugar entre 26", mientras que en la otra calificación se lee "ocupó el décimo séptimo lugar entre 30".

#### *USO DE VALUADORES MULTIPLES*

A medida que aumenta el número de evaluadores, la probabilidad de obtener información más exacta se eleva. Si el error del evaluador tiende a seguir una curva normal, un incremento en el número de ellos hará que la mayoría se agrupe en la mitad. Este método se aplica en las competencias atléticas en deportes como el buceo y la gimnasia. Un grupo de evaluadores juzga una actuación, se suprimen las calificaciones máximas y mínimas y la evaluación definitiva se realiza a partir de las puntuaciones acumuladas restantes. Por tanto, al hacer que los empleados se muevan dentro de la organización con objeto de conseguir varias evaluaciones, aumentamos la probabilidad de lograr juicios más valiosos y confiables.

#### *EVALUACION SELECTIVA*

Los evaluadores han de realizar su cometido tan sólo en las áreas en que tienen alguna experiencia y conocimientos. Si emiten juicios exclusivamente en las dimensiones en que están preparados para opinar con conocimiento de causa, aumenta la concordancia entre ellos y el proceso de evaluación es más válido, admite que los distintos niveles de organización tienen a menudo una orientación diferente hacia los individuos. Recomendamos que los evaluadores estén lo más cerca posible, en lo tocante al nivel organizacional, a las personas a quienes van a evaluar. Y a la inversa: cuantos más niveles separan el evaluador y al evaluado, menos probabilidades habrá de que aquél observe el comportamiento de éste y, como es natural, habrá más riesgos de error.

Si no es posible contar con buenos evaluadores ya formados, la alternativa consiste en prepararlos. Los errores comunes como el efecto de halo y error por clemencia han sido minimizados en talleres donde los gerentes pueden realizar la observación y la evaluación. Esos talleres duran de uno a tres días, pero no siempre es necesario dedicar muchas horas al entrenamiento y los errores de halo y clemencia disminuyen después de someter los evaluadores a sesiones de entrenamiento de apenas cinco minutos pero se indica la necesidad de celebrar sesiones periódicas para renovar el entrenamiento.

### ***Determinantes de los premios***

La mayor parte de las organizaciones piensan que su sistema de premios está diseñado para recompensar el mérito. El problema es que hay diferentes definiciones de mérito. Algunos los definen como ser "merecedor". Una consideración de "merecedor" tiene en cuenta factores como inteligencia, esfuerzo o antigüedad. El problema radica en que el término merecedor acaso difiere del término excelente, lo que se agrava por la dificultad de definir la excelencia, si con este vocablo se designa el rendimiento, no hemos podido crear medidas cuantificables y significativas del desempeño para casi todos los trabajos de profesionales y servicios, y para muchos de los trabajos no profesionales.

### **Criterios para la distribución de premios**

Evaluaremos el rol del desempeño como requisito de los premios y expondremos otros criterios difundidos en base a los cuales se distribuyen los premios. La motivación será máxima cuando el rendimiento y los premios están muy vinculados, criterios a partir de los cuales se conceden los premios organizacionales.

Para los que supervisan las unidades de una empresa, se está prestando mayor atención a la vinculación de premios, sobre todo, la remuneración con el rendimiento. Varias empresas están midiendo el funcionamiento económico de sus unidades, comparando sus resultados con los de la competencia y concediendo los premios respectivos.

Existe un método de retroalimentación denominado por encuesta el cual es un instrumento que permite evaluar las actitudes de los miembros de una organización, identificar las discrepancias entre sus percepciones y resolverlas. Todos los integrantes de la organización pueden participar en esta técnica, pero es importante la familia organizacional. Generalmente los miembros de la organización o unidad llenan un cuestionario, en el cual se les pide dar su opinión, sugerir preguntas y expresar su actitud ante una gran diversidad de temas; se les entrevista para averiguar cuáles son las cuestiones importantes como los métodos que se observan en la toma de decisiones; la eficacia de la comunicación; la coordinación entre unidades; la satisfacción en la empresa, el trabajo, con los compañeros y su supervisor inmediato.

Los datos recabados de este cuestionario se tabulan con los datos relativos al área específica del individuo y después a la organización, distribuyéndose entre los empleados. 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 ideas, no en atacar a las personas.

### **Esfuerzo**

No es raro que el informe de calificaciones incluya el esfuerzo como una de las categorías utilizadas al calificar. Pocas veces las empresas hacen tan explícito su premio al esfuerzo, pero éste es sin duda un factor fundamental en la distribución de premios.

El recompensar el esfuerzo constituye el ejemplo clásico de premiar los medios más que los resultados. En las organizaciones donde el desempeño es de bajo calibre, premiar el esfuerzo es en ocasiones el único criterio con que se diferencian los premios. Este método es muy común, como se supone que hay que alentar a los que ponen empeño, en muchos casos el esfuerzo cuenta más que los resultados. Cabe esperar que el empleado, el cual en opinión de sus superiores no pone todo su empeño, recibirá un premio menor que el empleado que, si bien produce menos, trabaja más duro. Aun cuando se establece con claridad que se premiará el desempeño, los que hacen la evaluación y distribuyen los premios no dejan de ser humanos. En consecuencia, no son insensibles a sentir simpatía por aquellos que se esfuerzan al máximo aunque con escaso éxito y no pueden evitar que ello influya en sus decisiones sobre la evaluación y el premio.

### **Antigüedad**

La antigüedad, los derechos laborales y el nivel jerárquico dominan en la mayor parte de los sistemas y aunque no tienen tanta importancia como en las corporaciones, la antigüedad sigue siendo un factor central al determinar la asignación de premios. La antigüedad tiene su principal virtud en que, a diferencia de otros criterios, no es difícil de determinar porque seguramente no discutiremos sobre quién lleva más tiempo en la empresa. Por eso la antigüedad constituye un criterio fácilmente cuantificable que puede sustituir al desempeño.

### **Habilidades poseídas**

Otro método que se utiliza en las organizaciones consiste en conceder los premios basándose en las habilidades del empleado. Sin importar si se utilizan las habilidades, se premiará a quienes las posean en el máximo grado. Si se recurre a este método, no es raro ver que se le dé importancia a los grados académicos. El que un individuo necesite un grado académico para alcanzar ciertos niveles en el seno de la organización se vale de las habilidades como un determinante de los premios. Lo mismo sucede si un individuo tiene que pasar ciertas pruebas de habilidades, logrando una puntuación aceptable a fin de mantener determinada posición.

Cuando los individuos ingresan a una organización, su nivel de habilidades suele ser un factor central en el sueldo que se les paga. En tales casos, el mercado o competencia ha intervenido para hacer de ellas un elemento fundamental en el paquete de premios. Estos estándares impuestos externamente pueden provenir de la comunidad o de las categorías ocupacionales. En otras palabras, la relación de demanda y oferta en determinadas habilidades dentro de la comunidad afecta profundamente los premios que la organización debe conceder para adquirirlas, la relación

entre demanda y oferta para una categoría ocupacional puede repercutir en los premios.

### **Dificultad del puesto**

La complejidad de un trabajo puede ser un criterio por el cual se distribuyen los premios. Los sumamente repetitivos que pueden aprenderse en poco tiempo se considerarán como menos merecedores de premios que los más complejos y refinados. Los difíciles o indeseables debido al estrés o a las condiciones de trabajo desagradables tendrán, algunas veces, que incluir premios mayores con objeto de atraer a candidatos.

### **Tiempo direccional**

Cuanto mayor juicio o iniciativa se requiera en un trabajo, en igualdad de circunstancias mayor será el influjo de los errores y la necesidad de buen sentido común. En un trabajo programado por completo, en el cual a cada paso se le asigna un procedimiento y no se deja al que lo realiza la toma de decisiones, hay poco tiempo discrecional. Esos trabajos exigen menos juicios, y es posible ofrecer recompensas más bajas para atraer a personas que los ejecuten. Al aumentar el tiempo discrecional, se necesitarán mayores capacidades de juicio y también los premios se elevarán.

### **Tipos de premios**

Los tipos de premios que una organización puede dar son más complejos de lo que generalmente se cree. Todos esos tipos de premios pueden distribuirse al individuo, al grupo o en la organización.

Los de carácter intrínseco son los que el individuo recibe por sí mismo. En gran medida se deben a su satisfacción en el trabajo. Las técnicas como el enriquecimiento del trabajo y cualquier intento de rediseñar o reestructurar el trabajo tendiente a incrementar su valor personal para el empleado puede hacerlo intrínsecamente más satisfactorio.

Los premios extrínsecos incluyen la remuneración directa, la indirecta y los premios no económicos, un empleado desea alguna clase de compensación directa: un sueldo o salario básico, horas extra, prima vacacional, participación de utilidades y posiblemente oportunidades de opciones de comprar acciones. Espera que su remuneración directa refleje la evaluación de su aportación a la empresa y, además, que sea semejante a la que se otorga a otros empleados con capacidades y rendimiento similar.

La empresa proporcionará remuneración indirecta: seguro, pago de días festivos y vacaciones, servicios y las prestaciones de rigor, son premios no motivadores en la medida en que casi siempre se conceden uniformemente a todos los empleados en cierto nivel ocupacional, prescindiendo de su rendimiento. Sin embargo, cuando la compensación indirecta es controlable por la gerencia y se utiliza para premiar el desempeño, hay que considerarla sin duda un premio motivador, para vincularlos estrechamente con el desempeño, debe suponerse que se le dé la debida importancia,

pero si cierto grupo ha hecho una importante aportación a la eficiencia de la empresa, conviene dar un premio general.

Conviene señalar que los premios individuales dan el máximo resultado cuando están diseñados específicamente para satisfacer las necesidades de cada empleado y los premios de tipo grupal y organizacional tienden a ser homogéneos, es decir, a tratar por igual a todos. Por ello esos premios deben ser menos eficaces que los individuales. La única excepción la constituyen los casos en que hay gran necesidad de cohesión y de homogeneidad. En tales casos, a las personas les parecerán más satisfactorios los premios grupales que los individuales.

La clasificación de los premios no económicos suele ser una combinación de cosas deseables, de las cuales puede disponer una organización. El establecimiento de ellos no tiene más limitaciones que la capacidad de los gerentes para evaluar los "premios" que los miembros de la organización consideran convenientes y que se hallan dentro de la jurisdicción del gerente. Si la comida normalmente se toma de 3 a 4, la posibilidad de cambiar el horario puede tomarse por un premio. La oportunidad de trabajar con colegas afines, de conseguir un trabajo deseado o uno donde el empleado puede actuar sin una supervisión estrecha, son premios que se encuentran dentro de las facultades de la gerencia y si se tiene en cuenta las necesidades del individuo, pueden estimular un mejor rendimiento.

Lo que un empleado estima muy conveniente, será calificado de superfluo por otro. Por tanto, no cualquier premio obtendrá el resultado deseado; sin embargo, cuando la selección se ha hecho con asiduidad, la empresa obtendrá impresionantes beneficios en cuanto a un mejor rendimiento de sus miembros. Hay algunos empleados que conceden mucha importancia al estatus. Una oficina elegantemente tapizada, un piso con alfombra y enorme escritorio de nogal o un sanitario privado pueden ser lo que los estimule a poner todo su empeño. Ese tipo de empleados posiblemente también aprecien mucho un título impactante, su tarjeta de presentación, tener a su propia secretaria y un sitio en el estacionamiento con su nombre impreso de "Reservado".

### **Sistemas de premio en la práctica: el caso de la remuneración o sueldo**

La teoría de la motivación establece que debe haber un nexo entre premios y desempeño. Sí aceptamos que el sueldo es el principal premio en las organizaciones, hay pocas pruebas de que se recurra al desempeño como el determinante central de la remuneración. Una conclusión más realista es que el sueldo se calcula atendiendo por igual al esfuerzo y al logro. En el caso de los puestos gerenciales, la educación resultó ser el factor más confiable de la remuneración. El nivel de trabajo y la edad del que lo realiza fueron también factores bastante seguros del sueldo real; los gerentes que tienen una escolaridad más alta, ocupan un nivel más elevado y llevan más tiempo en la empresa son los que reciben un mejor sueldo. Entre los asalariados, la edad es la variable más estrechamente conexa con el sueldo. La antigüedad era el factor principal para los que trabajan por

horas, y los que habían estado más tiempo en la compañía eran los que recibían el sueldo más alto. De todos estos datos resalta el hecho de que el sueldo de un empleado parece depender de muchos factores, gran parte de los cuales son la edad, la escolaridad, la antigüedad y el nivel jerárquico del trabajo. Con todo, cabe la posibilidad que tales factores tengan poca y nula relación con la eficacia verdadera y con el desempeño por lo que cabe la posibilidad de que el desempeño no guarde relación con el sueldo.

### FACTORES QUE DETERMINAN LOS AUMENTOS

DE SUELDO	CATEGORIA DEL EMPLEADO				
	Funcionarios Y ejecutivos	Asalariados exentos	Asalariados no exentos	Por hora, no sindicalizados	Por hora, sindicalizados
Productividad del trabajador	4	7	5	3	9
Resultados financieros de la Compañía	1	2	3	5	7
Perspectivas financieras de la compañía	2	3	4	4	5
Equidad interna entre grupos	6	5	6	6	8
Aumentos de líderes de la Industria	5	6	8	7	4
Encuestas de área	3	1	1	1	6
Capacidad de contratar	7	8	7	10	10
Acuerdos en negociaciones Nacionales	9	10	10	8	2
Demandas del sindicato	10	9	9	9	
Índice del costo de la vida	8	4	2	2	

### Usos de las evaluaciones del desempeño (respuestas de 216 organizaciones)

USO	PORCENTAJE
Remuneración	71.3%
Mejoramiento del desempeño	55.2
Retroalimentación	29.3
Promoción	25.1
Documentación	10.7
Entrenamiento	8.7
Transferencia	~
Planeación de personal	6.2
Despido	2.-1
Investigación	1.4
Paro	0.3

Fuente: adaptado de A. H. Locher y K. S. Tee, "Performance Appraisal-A Survey of Current Practices", mayo de 1977, p. 246. Reimpreso con autorización de Personnel Journal, Costa Mesa, Calif.: todos los derechos reservados.

Cualquier trabajo puede describirse a partir de cinco dimensiones fundamentales:

1. Variedad de destrezas. Es el grado en que un trabajo requiere diferentes actividades, para que el empleado pueda servirse de diversas habilidades y talentos.
2. Identidad de la tarea. Es el grado en que el trabajo exige la realización de una parte entera e identificable de trabajo.
3. Significancia de la tarea. Es el grado en que el trabajo ejerce un efecto importante en la vida o actividad de otros.
4. Autonomía. Es el grado en que el trabajo ofrece suficiente libertad, independencia y capacidad de decisión en la planeación del trabajo y en la elección de los procedimientos con que se ejecuta.
5. Retroalimentación. Es el grado en que la realización de las actividades del trabajo permiten al sujeto obtener información clara y directa sobre la eficiencia de su desempeño.

## **E.7 Retroalimentación**

**E.7.1 Definición.-** Este concepto se forma de dos palabras RETRO que significa hacia atrás y ALIMENTAR que desde el punto de vista administrativo significa suministrar lo necesario a un sistema para su mantenimiento o su existencia.

"La retroalimentación o <feedback> es un sistema de comunicación que produce una acción en respuesta a una entrada de información".<sup>1</sup>

**E.7.2 Importancia de la Retroalimentación.-** El sistema de retroalimentación tiene como finalidad que los errores sean cada vez menos. Sirve para comparar la manera como un sistema funciona en relación con el patrón establecido, cuando hay diferencia entre los dos, lo que hace es crear un mecanismo regulador, haciéndolo funcionar para que se acerque lo más posible al modelo.

El desempeño es la medición de resultados.

En el caso de las evaluaciones del desempeño. A los empleados les gusta saber qué cosa están haciendo. Desean recibir retroalimentación, lo cual suele hacerse en la "evaluación anual". Ese procedimiento crea problemas cuando los gerentes posponen las evaluaciones, sobre todo cuando son negativas. La evaluación anual causa más problemas si se guarda información y se aprovecha al hacer la evaluación, el gerente trata a veces de evitar las cuestiones espinosas que, si las

---

<sup>1</sup> *Ildeberto Chiavenato* pág. 468 del libro *Introducción a la Teoría General de la Administración*.

presenta, serán negadas o racionalizadas por el empleado, este problema puede evitarse compartiendo con él constantemente esa información; ya sea estableciendo informes diarios de producción con datos comparativos sobre las unidades producidas y la meta del día. También pueden plantearse los problemas conforme vayan ocurriendo en vez de dejarlos acumularse para la evaluación anual.

Juzgar el rendimiento de otra persona es una de las actividades gerenciales con mayor carga emocional. La impresión que el subordinado se forma de su evaluación afecta profundamente a su autoestima y a su desempeño posterior. Dar una buena noticia es mucho menos difícil para el gerente y el subordinado que comunicar el hecho de que el rendimiento no corresponde a las expectativas. La discusión de la evaluación puede tener consecuencias positivas y negativas para la motivación.

Así pues, la percepción del subordinado sobre su rendimiento a menudo rebasa la evaluación del gerente, Por ello, en la medida en que la evaluación influye en el comportamiento de los integrantes de una empresa, el proceso de evaluación puede desmotivar a los que estiman injusta la evaluación. Nuestro conocimiento de la motivación nos señala que el hombre actúa siempre para satisfacer una necesidad. Antes de actuar, tiene en cuenta el premio o beneficio. Como muchos de esos premios (incrementos de salario, promociones y tareas preferidas por nombrar algunos) están controlados por la organización, hemos de ver en los premios un factor muy importante que repercute en la conducta del personal.

El sistema tiene cuatro parámetros indispensables para estar en posibilidades de comparar:

- La posición del objetivo
- La distancia que se tiene con respecto al objetivo
- Las alteraciones de esa distancia producidas por su propia acción
- Los cambios que son necesarios para corregir su posición.

La retroalimentación es una acción por la cual el efecto influye sobre la causa en forma positiva o negativa. La retroalimentación confirma si el objetivo fue cumplido.

La retroalimentación es el grado en que la realización de las actividades de trabajo exigidas por un empleo hace que el individuo reciba información clara y directa sobre la calidad de su rendimiento y dado que hay barreras contra la comunicación, una de las recomendaciones que sirve para que el individuo pueda reducir al mínimo los problemas e intentar superarlos haciendo más satisfactoria la comunicación es la retroalimentación.

Muchos problemas de la comunicación se deben a malos entendidos e interpretaciones incorrectas. Los cuales se presentan con menor frecuencia cuando el circuito de retroalimentación se usa en el



proceso de la comunicación, misma que puede ser escrita o verbal. El emisor puede formar una serie de preguntas conexas con el mensaje, a fin de averiguar si se recibió tal como él deseaba o puede pedirle al receptor que repita el mensaje con sus propias palabras. Si el emisor oye después lo que se deseaba, habrán mejorado la comprensión y la exactitud.

La retroalimentación presenta asimismo otras formas más sutiles que la pregunta directa o la síntesis del mensaje por el receptor. Los comentarios generales hechos por receptor pueden darle al emisor una buena idea de la reacción que suscitó el mensaje. Además, los procesos y premios de la organización entre los que se cuentan las evaluaciones del desempeño, las revisiones de sueldos, las asignaciones de trabajos y las decisiones sobre promociones, representan importantes formas de retroalimentación.

Un instrumento que permite evaluar las actitudes de los miembros de una organización, identificar las discrepancias entre sus percepciones y resolverlas es el método de retroalimentación denominado por encuesta. La discusión en grupo durante la retroalimentación por encuesta deberá hacer que los participantes identifiquen las posibles implicaciones de los resultados del cuestionario. ¿Están escuchando los participantes? ¿Se están produciendo nuevas ideas? ¿Es posible mejorar la toma de decisiones, las relaciones interpersonales y la distribución de trabajos? Se espera que las respuestas a preguntas como éstas hagan que el grupo acepte realizar las acciones que resolverán los problemas identificados.

¿Qué nos indica la evidencia general sobre este método?. Las reuniones en que se aplica pueden propiciar los cambios de actitud entre los participantes. Se ha demostrado que la satisfacción, las actitudes positivas ante el trabajo y la participación en la organización mejoran tras la discusión en grupo referente a los resultados de la encuesta; sin embargo, el gerente de la familia organizacional puede minar el proceso. Si se piensa que los resultados constituyen una amenaza, se recomienda formar grupos de gerentes para estudiar y discutir los hallazgos antes de reunirse con los subordinados.

Si bien la retroalimentación por encuesta logra cambiar las actitudes, no se han logrado cambios permanentes con la mera discusión en grupo sobre los resultados, no basta la simple retroalimentación por encuesta para lograr cambios en el comportamiento individual o en el desempeño de la organización. Con la discusión y la participación no se producirán los cambios deseados sí la discusión no da origen a acciones de seguimiento.

Para iniciar la retroalimentación de cualquier programa, es necesario elaborar un informe de los avances y metas propuestas porque retroalimentar significa volver a empezar; es decir, iniciar otros programas, rectificando los que tenemos. Para revisión de los resultados y con el fin de retroalimentar al área motivo de evaluación, es recomendable aplicar cuestionarios con algunos o todos los elementos que se formularon en el diagnóstico.

## **F. APLICACIÓN DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL PARA MEJORAR EL COMPORTAMIENTO DEL EMPLEADO GUBERNAMENTAL Y EVITAR EL DISPENDIO DE LOS RECURSOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

### **F.1 Problemática.**

**F.2. Modelo del programa.** *F.2.1 De la Investigación F.2.2 Del Diagnóstico. F.2.3 De la Planeación*

**F.3 Ejecución del programa. Caso práctico** *"Programa para evitar el dispendio de los recursos y mejorar el comportamiento del personal en un departamento de almacenes".*

### **F.4 Evaluación de Resultados**

### **F.5 Retroalimentación**

### **F.1 Problemática.**

Durante veinte años tuve la oportunidad de colaborar como empleada gubernamental en diferentes puestos, varios de ellos a nivel gerencial o de mandos medios y superiores como se les conoce en la administración pública federal. En algunos contribuía a la formación de áreas de nueva creación y en otros colaboré con la reestructuración del área, en casi todos tuve la necesidad de trabajar con el factor humano, lo que me dio la experiencia necesaria para proponer y sugerir los cambios que ahora se exponen en este documento, así como en su momento lo hice dentro de la organización gubernamental. Asistí a diferentes cursos de capacitación y a reuniones de trabajo donde se expuso la necesidad de crear nuevas formas de dirigir la administración pública como el "Programa de Auditoría Operativa Gubernamental", la "Transformación Trascendente", la "Ley de adquisiciones y almacenes", la "Ley de responsabilidades de los servidores públicos", "Procedimientos de la ley de obras públicas" "Círculos de calidad", "Certificación de áreas y empleados de auditoría", entre otros.

Durante el tiempo que trabajé en la empresa pública me percate que son muy pocos; los que tienen vocación de servicio, que hacen su trabajo con gusto, que reina una apatía colectiva y que el personal busca en primer lugar su beneficio; siempre buscan como obtener ganancias de diferentes formas; legales e ilegales. Desde que llegué a trabajar al Departamento del Distrito Federal tuve ganas de aprender y conocer mejor el Sistema Gubernamental por tal motivo cada vez que pedían un trabajo o me pedían algo

preguntaba con que fin y quién le serviría; así tuve la oportunidad de aplicar muchos de los conceptos aprendidos en la Universidad y otros que la vida diaria me fue enseñando, hasta tener puesto gerencial que me permitió convivir más con el personal operativo y tener los dos puntos de vista el administrativo y el operativo.

Poco a poco se gana la confianza del personal y se descubren las formas de obtener beneficios, las fallas del sistema, la situación económica que los orilla a sustraer bienes, la falta de preparación escolar que no les da oportunidad de subir de nivel o como la rutina los envuelve y no quieren moverse ni cambiar nada, prefieren seguir como están o anteponer sus condiciones de beneficio antes de decidir si hacen o no las actividades sugeridas; pero también conoces al tipo de gente entusiasta que desean colaborar en cualquier proyecto con tal de salir de la rutina y quienes dan su tiempo para el trabajo en espera de ser recompensados algún día y quienes te dicen que sí porque ya ven de antemano la ganancia que obtendrán. Con todos estos elementos tengo suficiente información real para el desarrollo del tema.

Por lo anterior y conociendo el sistema operativo gubernamental, no es posible llevar a cabo ningún cambio o ejecutar algún programa si no se tiene el apoyo de los superiores y de los expertos en la materia de que se trate. Por tal motivo y como lo comentamos, antes de iniciar la ejecución de un programa de desarrollo organizacional en el gobierno federal, es necesario contar con el apoyo total de los 3 poderes de la Unión, con el fin de que las medidas que se adopten en la cultura organizacional sean aplicables y válidas para todo aquel sistema que trabaja con fondos del gobierno.

Una vez logrado el apoyo para el cambio y para introducir el programa de D. O. retomaremos la problemática general del gobierno federal con el fin de particularizar los factores e identificar los que corresponden a cada área, con el fin de emprender un proyecto específico para cada una.

Antes de iniciar, es importante reflexionar en lo que el gobierno como empresa ofrece a los empleados y detectar porqué les atrae trabajar como servidor público, como práctica común en el sistema es muy probable que las personas quieren ser empleados del gobierno, por tener un sueldo seguro, por la comodidad del horario, porque es un trabajo fácil, por la seguridad social o porque no encontraron algo mejor; o lo que es peor, por ver la facilidad de hacerse de bienes o verse beneficiado con recursos o dinero en efectivo.

Y que el comportamiento organizacional es una disciplina muy compleja por ese motivo, hay un modelo que nos ayuda a alcanzar el objetivo: *explicar y predecir la forma en que la gente se conduce en las empresas*. El modelo es un mapa que nos conducirá por ese laberinto que es el comportamiento organizacional. Un modelo comienza analizando la conducta individual, así usamos el conocimiento obtenido en el nivel individual y pasamos a un tema más intrincado: el grupo.

El programa de Desarrollo Organizacional que el gobierno federal requiere aplicar como solución se formará de todos los programas previamente clasificados que se necesitan en todas las dependencias y entidades, por lo que es necesario definir en que nivel jerárquico se va a aplicar y que enfoque se le dará para ejecutar el programa. Obviamente ni los ciudadanos ni los propios empleados creerán lograrlo; sin embargo, los beneficios que se obtendrían serían: **claridad, respetabilidad, confianza y avance en el desarrollo del país.**

Con el fin de mostrar que mediante el manejo de un sistema integral se debe:

- \* Mejorar el comportamiento tomando medidas drásticas que ubiquen al empleado gubernamental en su papel de servidor público.
- \* Mejorar la Cultura Organizacional
- \* Modificar los sistemas de control para evitar el dispendio de recursos.
- \* Modificar las políticas gubernamentales para los Servidores Públicos.
- \* Modificar los programas de estímulos y de evaluación de los trabajadores, implementados por los gobiernos.
- \* Modificar el programa de Capacitación

Para llevar a cabo lo anterior, se consideran las siguientes acciones como formas de cumplir las medidas urgentes que es posible realizar son las siguientes:

- o Crear un padrón de empleados gubernamentales. El padrón de empleados.
- o Solicitar a cada Dependencia y Entidad de toda la República Mexicana su plantilla de personal.
- o Recopilar la información e introducirla en un archivo.
- o Hacer un archivo general a nivel Nacional de los datos particulares de todos los servidores públicos.
- o Publicar y difundir la información para tener los elementos de la historia de cada empleado antes de contratarlo para su adecuada clasificación por especialidad y

su control.

- Aplicar a cada empleado un número el cual servirá para su evaluación periódica.

Es de suma importancia considerar el aspecto económico, para este aspecto es necesario que exista una homologación de puestos que corresponda a un mismo salario; este catálogo debe ser claro para todo el público y que sea igual en todo el país. El cual puede dividirse por tipo de gobierno (municipal, estatal o federal) de Secretarías de estado y Coordinaciones.

- Elaborar un tabulador Salarial a nivel Nacional con las acciones siguientes:
  - Recopilar los tabuladores de cada Dependencia y Entidad
  - Elaborar un archivo general para homologar los puestos.
  - Enriquecer o elaborar un perfil de cada puesto.
  - Distribuir el perfil a todas las áreas del gobierno federal.
  - Retroalimentar el Tabulador Salarial de acuerdo con los comentarios de las áreas.
  - Actualizar el manual de Organización de cada Dependencia o Entidad.
  - Elaborar un perfil de puesto para cada plaza incluida en el Manual de Organización.
  - Especificar las características adicionales que debe tener el trabajador además de cumplir con el perfil de conocimientos, las cuales le permitirán incrementar su salario.
- Crear un Sistema de Seguridad Social que funcione para todas las Dependencias y Entidades que asegure un sistema de retiro para dicho empleado, ya que actualmente existen varias instituciones (la del IMSS, la del ISSSTE, la del ISSEMYN, la SSA, etc.) y no son acumulables unos con otros, esto quiere decir que una persona aún cuando haya cubierto los años necesarios para el retiro no se puede retirar si dicho período no lo cumple en una sola institución.
- Revisar todas las leyes con una comisión para cada una y en un plazo determinado que incluya personal de ambas cámaras, de la Secretaría, Dependencia o Entidad que la aplica y del Órgano Superior de Fiscalización.
  - Programa de revisión de leyes
  - Recopilación de leyes, normas, disposiciones, etc por tema.

- Crear una comisión de revisión de esta normatividad.
  - Elaborar un programa para entrega de resultados periódica de dicho revisión.
  - Elaborar un programa de Desarrollo Organizacional para proponer las actividades a desarrollar.
  - Reuniones con la coordinación para lluvia de ideas de cómo van a recopilar las leyes para reducir su número y actualizarla
  - Hacer reuniones intergrupales periódicas con las principales áreas del gobierno federal que utilizan las leyes.
  - Recopilar las autorizaciones necesarias.
- Crear un área que imprima, publique y distribuya todas las leyes y códigos que existen; una relación de todas las Dependencias, Entidades, Comisiones, Coordinaciones y áreas especiales y su función. Un área que dé al público en general elementos de búsqueda de datos, le faciliten los trámites y ayuden a quienes no son de la ciudad y desean saber con exactitud lo que deben hacer cuando tienen un problema o desean ingresar y participar en los programas del gobierno federal, estatal o municipal. Además que conozca con claridad y celeridad sus derechos y obligaciones.
  - Deberá considerarse la creación de un programa que incluya:
    - \* la capacitación, modificación de la conducta
    - \* restricciones de libertad en el uso de tiempo y recursos de la institución;
    - \* la obligación de certificar que son aptos para el puesto
    - \* ejecutar un programa de capacitación para el personal que ya labora en el gobierno
    - \* evaluaciones para que por ese medio se vaya certificando
  - Crear un Sistema Nacional de Capacitación que prepare y evalúe al servidor público, que sea el Centro Nacional de Capacitación y Certificación del servidor público.
  - Que exista una escuela de capacitación gradual que prepare a cada uno de los mexicanos que pretenden ser servidores públicos sin importar el puesto al que aspiran.

*Lo que significa que cada uno debe tener un certificado de competencia laboral. Este certificado o boleta, deberá ser requisito indispensable para ingresar al Servicio Público ya sea en mandos medios o superiores o en puestos operativos por lo que deberá incluir materias básicas, humanísticas, socioeconómicas y administrativas.*

*La capacitación deberá ser continua y obligatoria para dar al trabajador la oportunidad de ascender por sus propios medios, sin temor a que llegue una persona ajena a la operación a ocupar un puesto superior y sin tener los conocimientos necesarios.*

*La competencia será leal y en igualdad de condiciones, se dará oportunidad al trabajador de encontrar un puesto en la iniciativa privada en caso de recorte de personal y los empresarios tendrán la garantía de que el trabajador está capacitado.*

- Este programa se debe ejecutar en el ámbito nacional. Nuestros gobernantes garantizarían por lo menos que conocen desde los puestos y el trabajo de niveles inferiores del campo que van a gobernar y a su vez el gobernante sabrá que cada empleado que contrate tiene los conocimientos mínimos necesarios para ocupar el puesto.
- Debe existir una auditoría administrativa a cargo del área de recursos humanos, deberá ser el área de control del trabajador para que éste cumpla con su obligación y optimice su tiempo para evitar la mala imagen que a la fecha presentan los trabajadores que se encuentran en el campo haciendo trabajos de reparación o mantenimiento; para aquellos que se encuentran detrás de un mostrador que atiende al público y a los que están en un escritorio sin ninguna ocupación.
- Crear un programa real de estímulos, que se otorgue previa evaluación que incluya varios aspectos a evaluar y no solamente el criterio del jefe inmediato, cumpliendo con tareas y trabajos según tiempos estimados para cada tarea. Muchos aspectos importantes del sistema de premios y castigos y el cambio de ambiente son factores vitales para el impulso, ya que es un requisito previo para el mejor estado de ánimo.

## **F.2 Modelo del programa.**

*Este modelo, contribuye a facilitar el orden y el sentido de cada capítulo, del desarrollo de la investigación; a tener una exposición lógica mediante conceptos conocidos en materia administrativa y aplicables a cualquier área, de una organización de la administración pública federal.*

**F.2.1 De la investigación.-** Si bien es cierto que durante todo el trabajo se ha

expuesto la problemática del Sistema Gubernamental, no es posible profundizar en la problemática específica de cada Dependencia o Entidad del Sector Público; por tal motivo y con el fin de tener un criterio general, hacerlo más objetivo y estar en posibilidades de aplicarlo después a otros departamentos, tomaremos como muestra el departamento de almacenes que forma parte del área de suministros o abastecimientos que se integra entre otras por; adquisiciones o compras; control de suministros a contratistas; elaboración de balance de materiales y control de activo fijo.

Se toma como ejemplo el área de almacenes porque se da con mayor frecuencia el robo hormiga, la pérdida de bienes o los malos manejos que causan graves daños a la economía de una organización.

Para llevar a cabo las actividades propias de la investigación y para aclarar la posición del área de almacenes en su fundamento legal y su base normativa cabe señalar que en el caso que nos ocupa no tiene un reglamento general aplicable a todos los almacenes sin importar el área a la que corresponda.

En 1980, se crearon las Normas y Procedimientos para el manejo de almacenes, inventario y control de activo fijo, después se derogó y se crearon las Normas de adquisiciones y almacenes; sin embargo, éstas quedaron sin efecto cuando se creó la Ley de adquisiciones y obras públicas lo que finalmente terminó con el almacén en el olvido, simplemente se actualizaron las otras áreas y ésta no. Los jefes de almacén mantienen para las Normas anteriores aún cuando muchas de sus cláusulas son obsoletas o no se han actualizado; las auditorías se hacen basadas en los boletines que emite la Secretaría de la Función Pública y que sirven de base normativa para el gobierno federal no así para el estatal o el municipal.

Esta etapa es importante en lo que se refiere al comportamiento porque si no se conoce lo que pasa no es posible sugerir cambios. La investigación es básica en todo proyecto porque es la etapa de aprendizaje, en esta fase se identifican todos los factores importantes que influyen en la conducta de los individuos, se da el acercamiento con la gente, se busca la confianza a través de pláticas informales y se reciben sus propuestas.

Por otro lado, se conoce el área física y su entorno, se recopilan datos, se aprende y se identifica la problemática. En el caso del departamento de almacenes donde se



desarrolla este caso, es importante para conocer distancias físicas dentro del área, las condiciones en las que se encuentran las instalaciones, los factores de descontento e incluso determinar una lista de problemas en la operación, costumbres y creencias del personal y su actitud solucionarlos, para cooperar con la organización y su disposición para el trabajo.

De acuerdo con la experiencia laboral, nos percatamos que cada jefe de almacén y cada jefe de oficina de las diferentes dependencias y entidades crea sus propias reglas de funcionamiento, atendiendo en forma general los dictados por el área normativa que le corresponda, de tal manera que sus actividades se desarrollan de acuerdo a las necesidades particulares.

Partiendo del supuesto de que ya se autorizó el cambio en el gobierno o en la unidad debemos:

- Tener reuniones previas de trabajo para elaborar el programa de actividades.
- Conocer las áreas física y documentalente.
- Recopilar información de Manuales de Organización y de Procedimientos, Presupuestos y Organigrama.
- Ordenar la información recabada por área y resumir por secciones, a su vez ésta por oficinas departamentos, subdirecciones, direcciones o sectores.

Cuando a las personas se les presta atención y se interesan por su trabajo, los toman en cuenta para tomar decisiones y participan directamente en los cambios, aún cuando estén metidos en la inercia del ambiente, tratan de salir de él para poder evolucionar, para dar un cambio a su vida, tener nuevos alicientes que les permita desarrollarse y sentirse parte del sistema; no precisamente esperan recompensa económica, lo que desean es sentirse importantes, ser reconocidos y ser parte de algo.

**F.2.2 Del Diagnóstico.-** La observación dentro del programa es primordial porque permite conocer la realidad para saber lo que pasa, ver el potencial de cada persona y conocer la diferencia entre lo que la gente dice y hace; determinar el potencial de cada persona ( su escolaridad y experiencia, así como su grado de confianza), identificar a los líderes, incluso saber lo que sucede con pruebas de reacción como por ejemplo, crear una situación emergente y analizar su forma de proceder. Con lo anterior, se está en posibilidades de planear la estrategia de cambio para la

modificación de su conducta.

Hemos tratado a lo largo de este trabajo de tocar brevemente los puntos que se consideran problemas en el Sector Público lo que nos ha permitido elaborar un diagnóstico de la situación. Conocemos a grandes rasgos lo que ha sucedido por lo que daremos una breve lista de problemas generales que existen:

- ⊗ Las dependencias y entidades no halan en la misma dirección.
- ⊗ Existen problemas individuales que se reflejan entre grupos.
- ⊗ No hay valores morales a seguir.
- ⊗ No hay autoridad real que vigile y controle sus acciones.
- ⊗ El gobierno como empresa no tiene claros sus objetivos y su razón de ser no es primordialmente cumplir con ellos.
- ⊗ No hay participación de los empleados para lograr un fin común.
- ⊗ La legislación tiene incongruencias y puntos no muy claros.
- ⊗ No existe un plan de vida y carrera que sea único y que involucre al Sistema y a los empleados.
- ⊗ No son impositivos los valores como parte de su actitud.
- ⊗ Como las reglas no son muy claras, las sanciones tampoco lo son.
- ⊗ Los empleados se mantienen en una situación de "comodidad", porque hagan lo que hagan, van a recibir su sueldo.
- ⊗ No hay iniciativa, la falta de motivación y la apatía del empleado no genera avances.
- ⊗ Las plantillas de personal reflejan más gente de la necesaria en la mayoría de los casos y existe una falta de aprovechamiento del factor humano.
- ⊗ Los sueldos son mínimos por lo que no contribuyen al buen ánimo del empleado.
- ⊗ El avance escalafonario es muy lento y poco confiable.
- ⊗ Las instalaciones en su mayoría son inadecuadas, solo están "bonitas" donde están los "jefes".

Es necesario prestar mayor atención al factor humano que provoca el dispendio de recursos y propician la corrupción. Se ha detectado que el uso inadecuado de recursos se debe principalmente a las fallas en el Sistema de Control como las siguientes:

- ⊗ La declaración patrimonial se debe aplicar a todo el personal que ocupe un puesto público, no únicamente a los funcionarios, debe ser más exacta con fotografías incluso de los bienes, que haya verificación de datos, como en empresas privadas que tienen visitadores a domicilio del personal que va a ingresar a un puesto. Actualmente, para los mexicanos la declaración patrimonial no es confiable.

- ⊗ La falta de una revisión periódica de puestos y sus tabuladores con el fin de obtener una plantilla de acuerdo con sus necesidades.
- ⊗ La división de grupos en el gobierno y el número de autorizaciones que se requieren para lograr un proyecto, atrasa los programas lo que impide que se cumplan las metas.
- ⊗ El no utilizar adecuadamente los recursos que se tienen tratando de buscar alternativas de solución para avanzar en los proyectos.
- ⊗ La falta de seriedad en el cumplimiento de los períodos establecidos que obliguen a dar un resultado y tomar decisiones.
- ⊗ La existencia de fallas en los mecanismos de control y en el desarrollo de auditorias ya que todo está tan mecanizado y tan tipificado que no deja ver las fallas.

Algunas de tantas deficiencias que presentan los almacenes del gobierno en general ya sea federal, estatal o municipal al cumplir con una tarea asignada son:

- ⊗ Las instalaciones en su mayoría se han ido haciendo con sobrantes y desperdicios con una total falta de planeación y adecuación a las necesidades.
- ⊗ El uso inadecuado de los recursos lo observan los almacenistas principalmente porque conocen a la gente, las obras, los contratistas y proveedores; las áreas a las que se les surte el material o los equipos y su frecuencia.
- ⊗ Es necesario hacer compras planeadas y supervisadas para no llenar las bodegas solo por comprar y terminarse el presupuesto solicitado o por corrupción para no dejar ir su porcentaje.
- ⊗ Para que la mentalidad del trabajador cambie, es necesario que tenga confianza en la estructura gubernamental y se debe iniciar con un gran programa en el ámbito nacional de "limpieza" del factor humano mediante fuertes medidas de control, capacitación y estímulos; a la vez con un programa de revisión de las políticas y los valores del sistema y su motivo de existencia.
- ⊗ Es urgente aplicar una política seria de honestidad, evitar la corrupción y mejorar la ley del servidor público y crear un nuevo sistema de sanciones.

Para facilitar el análisis de la información que se presentará, se elaborará un programa de Desarrollo Organizacional, en un departamento de almacenes y la estrategia de intervención durante el trabajo de diagnóstico será mediante los siguientes modelos y técnicas para realizar:

- Cuestionarios
- Entrevistas

- o Investigación
- o Observación
- o Relaciones de consulta
- o Diseño de confrontación.
- o Discusiones en grupo.
- o Reuniones de asesores.
- o Retroalimentación.

Los cuestionarios incluyen temas generales como sueldos, horarios, actividades diarias, lo que les gustaría mejorar o qué les disgusta, grado de conocimiento de la normatividad que rige su quehacer, qué área es la responsable de dictar las normas y publicarlas y su dependencia según el organigrama, si hay corrupción y donde.

Las entrevistas con los almacenistas, jefes de almacén, administrativos, usuarios del almacén, proveedores y contratistas. Investigación de campo, conociendo a fondo el área. Observando los acontecimientos y el trabajo diario de todas las áreas involucradas con grupos de trabajo asignados en cada una. Tendrán que preguntar y sacar a relucir las incongruencias encontradas y pedir aclaraciones a los empleados involucrados. Deberán tener reuniones en las que los responsables de las áreas del departamento de almacenes den su punto de vista y se concluyan los resultados. Cada grupo hace sus anotaciones y relaciona sus puntos de vista, las que se suman para hacer las conclusiones.

Lo anterior, se hace del conocimiento de los Subdirectores cuyas áreas están involucradas para que den su opinión y estar en posibilidades de tomar decisiones, con otro programa paralelo que modifique y corrija las anomalías o tomar medidas adicionales dentro del que se desarrolla, para mejorar el Sistema. Los problemas más relevantes en el Sistema Operativo Gubernamental se presenta en el:

<b>Programa Nacional de Cambio</b>		
<b><i>Problemática</i></b>	<b><i>Responsable</i></b>	<b><i>Plazo de Solución</i></b>
* Factor Humano		
Comportamiento inadecuado	Los empleados	Mediano plazo
Falta de Cultura general y Organizacional	La dirección	Largo plazo
Ineficiente Capacitación	La dirección	Corto plazo

Insuficiente Educación	Los empleados	Largo plazo
Corrupción	El sistema	Largo plazo
Igualdad salarial en todos los Sectores	El sistema	Mediano plazo
Insuficiente motivación	La dirección	Corto plazo
Insuficiente Iniciativa	Los empleados	Largo plazo
* Elementos Materiales		
Aprovechamiento inadecuado	El sistema	Corto plazo
Inadecuados sistemas de Control	La dirección	Mediano plazo
Compras innecesarias	La dirección	Corto plazo
* Recursos Financieros		
Dispendio	Los empleados	Mediano Plazo
Corrupción	Los empleados	Largo Plazo
Inadecuada Planeación	La dirección	Mediano Plazo
* Instalaciones		
Inadecuadas	La dirección	Largo Plazo
Mal planeadas	La dirección	Mediano plazo
Sin mantenimiento	Los empleados y la dirección	Corto plazo

Desde 1957 McGregor visualizaba la solución de problemas mediante la transferencia del aprendizaje en laboratorios residenciales a situaciones cotidianas en la respectiva empresa y hablaba sistemáticamente de la aplicación del entrenamiento de grupos, técnica aplicable en un almacén porque es su medio y se sienten en casa, no es necesario trasladarse a salones de capacitación. Será la prueba tangible de que el esfuerzo del D.O. estará dirigido a realizar múltiples entradas y producir cambios inesperados en todas las partes del sistema.

Se espera que como resultado del trabajo realizado:

- Se preste atención al comportamiento del individuo
- Que se actualice la normatividad obsoleta
- Que se hagan planes de mejoras continuas y
- Que se cree el plan de vida y carrera.

**F.2.3. De la planeación.-** Después de haber documentado los hechos detectados durante la investigación y la observación se prepara la estrategia de trabajo y se concreta

la propuesta de cambio; considerando las necesidades y el comportamiento de la gente se identificaron las posibles causas y problemas y cómo es el comportamiento del personal del área, ya se tiene una clasificación según necesidades y potenciales; se conocen los mecanismos de control y los factores de evaluación para elaborar el plan de trabajo.

Atender el Plan Nacional de Cambio será la tarea primordial para cada Dependencia o Entidad, cada una deberá tener su propio listado de problemas a resolver y su programa tentativo de mejoras que permita realizar las acciones sugeridas para solucionarlas en cada departamento y establecer los mecanismos de control que se deberán aplicar para su corrección. Dar al trabajador gubernamental un nuevo sentido a su vida, un lugar de trabajo agradable y un plan de vida y carrera. Y a la comunidad, confianza y seguridad en su gobierno.

La propuesta de cambio estratégico para el gobierno federal debe incluir a los 3 poderes que rigen el gobierno mexicano, los cuales deben enunciar un objetivo único y general que sirva de base a la razón de ser del gobierno mexicano, con el fin de lograr mejoras en su estructura y que se logre otro ambiente cultural cuyos valores propicien una nueva idiosincrasia y el comportamiento de los trabajadores sea más adecuado y con la finalidad de modificar el concepto que se tiene actualmente del servidor público.

Para lograr el cambio en el comportamiento del servidor público, es necesario hacer un programa que incluya medidas planeadas para inculcar y fomentar los conceptos de una nueva cultura gubernamental como:

- ☐ Lo que ganan los trabajadores gubernamentales si apoyan el programa; seguridad, crecimiento personal y mejor calidad de vida.
- ☐ Lo que gana el país con estas estrategias; transparencia y prosperidad.
- ☐ La creación de un ambiente de trabajo agradable y futurista.
- ☐ Lo que ofrece este programa que todos los demás no tienen, la continuidad, bienestar y el aprovechamiento de recursos públicos.

En el sistema gubernamental mexicano, es común como muchas otras cosas, planear. La planeación es el pan de cada día; sin embargo, no todos los planes se llevan a cabo y muchos otros tardan tanto tiempo en recibir autorización que cuando se debe iniciar el proyecto, las circunstancias ya se modificaron y las personas que hicieron la planeación ya no están en el puesto y por lo tanto, el criterio y la visión también han cambiado. Por ese motivo, los primeros cambios que se deben realizar son por un lado que la revisión de

cualquier proyecto se haga lo más rápido posible y asimismo la autorización sea oportuna y por otro lado los proyectos y programas a realizar sean parte de un todo y exista un área que los conozca y esté en condiciones de exponerlo y dirigirlo con el fin de que tenga continuidad; es decir, un área Nacional de Planeación.

Ya mencionamos la influencia que la cultura organizacional ejerce sobre el comportamiento del individuo y de los grupos, la cultura Organizacional contiene las fuerzas impulsivas o restrictivas para llevar a cabo los programas de cambio, son las que contienen el motor que mueve la organización porque:

- \* Cumple la función de definir los límites; es decir, establece distinciones entre las organizaciones.
- \* Transmite un sentido de identidad a sus miembros.
- \* Facilita la creación de un compromiso personal con algo más amplio que los intereses egoístas del individuo.
- \* Incrementa la estabilidad del sistema social.
- \* Es el vínculo social que ayuda a mantener unida la organización al proporcionar normas adecuadas de lo que deben hacer y decir los empleados.
- \* Es un mecanismo que controla y da sentido a todo, guiando y modelando las actitudes y el comportamiento individual y de grupos.

Algo que genera energía positiva para mover el cambio es la confianza que debe existir y que es posible lograr. Esta confianza puede ser la parte más significativa del que debe resultar de las primeras etapas de cualquier cambio. Este aprendizaje refuerza todo el ciclo de cambio-retroalimentación-integración-nueva conducta-refuerzo

Para modificar la cultura gubernamental es relevante definir las reglas del juego; es decir, que las actitudes y conducta del candidato o empleado gubernamental, deben ser compatibles con la cultura del sistema y se debe seleccionar a personas que conserven su imagen, sus valores y su actitud; una vez contratado, las normas formales e informales y las reglas, casi garantiza que se conducirán de modo bastante uniforme y predecible.

Para lograr que se cumplan los objetivos anteriores, como parte de la planeación, se propone hacer una división de medidas que se deben tomar en relación:

A: Con el factor humano:

B: Con el Sistema o con la Estructura

A: Con el factor humano.- Los administradores pueden forjarse una imagen de sí mismos, como si fuesen diseñadores y operadores de máquinas; como si se tratara solamente de oprimir ciertos botones sociales. Las máquinas sociales de este tipo generalmente están cargadas de ciertos tipos de ineficiencia, resquebrajamientos y tensiones.

En muchas áreas se les ha considerado altamente eficientes, esta paradoja hay que atribuirla a la inclinación que sienten algunos por la organización burocrática, por el concepto de los industriales y los servidores públicos de una perspectiva de mecanización y automatización de la mayoría de las funciones desempeñadas por personas. Por lo que se debe considerar:

1ª. A los servidores públicos que laboran actualmente. Se referirá a aquellos que se encuentran en la plantilla gubernamental a quienes es necesario comprometer con el cambio en la organización y para ello modificar su conducta y aceptar un nuevo papel o rol dentro del sistema, y

2ª. A los servidores públicos que pretenden ingresar al gobierno. Se debe considerar que en el proceso de selección es necesario modificar los procedimientos, formas y hasta la idea de cómo se elige a la persona adecuada para el puesto antes de incorporar nuevos elementos a la organización, cuyo concepto de organización es como el de una maquinaria, es lógico porque el objetivo de la organización exige que funcione en periodos prolongados de tiempo, con numerosas operaciones reiterativas y rutinarias, casi todos los problemas con que se ha de tropezar pueden preverse y, por lo tanto, pueden formar parte de manuales de procedimientos.

En todos los ámbitos del sistema puede confiarse en la obediencia a la autoridad; los jefes superiores del organismo tienen acceso permanente a todos los informes aplicables al éxito del mismo.

B: Otra división no menos importante que debemos atender, es la que se refiere a las acciones para mejorar el sistema o estructurales, ya que es necesario incorporar el concepto de cambio a la estructura organizacional para lograr ser más eficiente, tener un mejor control de los recursos y reconocer las fallas más rápidamente para tomar las medidas necesarias con más oportunidad.

Los miembros de un organismo tienen una actitud de comodidad, de sentirse a gusto si



dependen de las decisiones de otros, son negligentes, carecen de ambición personal de superación, creyendo que se puede tenerlos a raya aplicando sanciones legales y económicas por parte de las auditorías internas y contralorías que tienen la función policíaca de supervisar y la tarea de vigilar.

El sistema burocrático tiene la característica de que sólo se aprende de él en la cúspide, en la que se centraliza el control y que se requiere la conformidad pasiva de casi todos sus miembros. Esta estructura mecánica del trabajo ha creado culturas en las que los directores piensan en los trabajadores y en los jefes de niveles inferiores como en instrumentos y con actitud de autómatas; ejercen su poder mediante el control de las sanciones económicas y legales y gran parte de las operaciones son rutinarias o repetitivas, la tecnología no penetra lo suficiente como para lograr su eficiencia porque no es impositiva y general sino solo para unos cuantos.

En circunstancias favorables, las personas son ingeniosas y están dispuestas a conquistar metas valiosas, lo que se puede probar aplicando el método administrativo "de participación"; sin embargo, en el sistema gubernamental no ha habido prisa por aprovechar lo que implican estas pruebas para los organismos, con el fin de activar la inteligencia y adaptarse al medio ambiente. Los sistemas burocráticos deben ser algo más que una teoría sobre las relaciones entre jefes y subalternos o acerca de las motivaciones, este sistema es una estructura social y cultural que puede encontrar principios en todas las reglas y tradiciones.

Ahora, porque aplicar el D.O. para la solución de los problemas que enfrenta el Sistema Gubernamental porque el Desarrollo Organizacional se ha constituido en el instrumento por excelencia para el cambio en busca del logro de una mayor eficiencia organizacional, condición indispensable en el mundo actual, que se caracteriza por la intensa competencia en el ámbito nacional e internacional, pone en primer término a las necesidades, exigencias o demandas de la organización misma.

De esta forma, la atención se puede concentrar en las modalidades de acción de determinados grupos y su eficiencia; en mejorar las relaciones humanas, en los factores económicos y de costo-beneficio, en las relaciones entre grupos, en el desarrollo de los equipos humanos, en la conducción o liderazgo. Es decir, casi siempre sobre los valores, actitudes, relaciones y clima organizacional. En suma, sobre las personas; los objetivos, estructura y técnicas de la organización. El Desarrollo Organizacional se concentra esencialmente sobre el lado humano de la empresa que la parte que crea, modifica y hace.

La burocracia, es una cultura complicada, tiene una serie de factores o variables que se deben considerar para su estudio o aplicación como forma adoptada de organización como: el sistema formal y extraoficial de premios y castigos, los convenios de remuneración y a las responsabilidades de los miembros de diferentes clases de organismos, la elección de tipos apropiados de personalidad para llenar los diversos puestos de estructura, la conformación de la jerarquía y las reglas que rigen las relaciones entre sus miembros; la estructura de los edificios y la misma disposición de los muebles, las existencias en los almacenes y el manejo de los bienes.

Los desacuerdos y la indiferencia, factores que fomentan la vigilancia a su vez. El sistema está impregnado de círculos viciosos, se convierte en una institución que gobierna las relaciones entre sindicatos, empresas y otras áreas del gobierno, la red burocrática adquiere fuerza de ley sin estar legislado. A continuación mencionaremos los principales problemas que existen en cada área, las acciones que se pueden realizar para reducirlos y los responsables de su atención.

Como parte de los logros debe ser la satisfacción en el trabajo, que la cantidad de recompensa que el trabajador recibe por su esfuerzo sea equilibrada y que los mismos empleados se sientan conformes y estén convencidos que es eso lo que ellos merecen.

La importancia que se le da al Desarrollo Organizacional deriva de que el recurso humano es decisivo para el éxito o fracaso de cualquier organización. En consecuencia su manejo es clave para el éxito organizacional en general, comenzando por adecuar la estructura (organigrama), siguiendo por una eficiente conducción de los grupos de trabajo (equipos y liderazgo) y desarrollando relaciones humanas que permitan prevenir los conflictos y resolverlos rápida y oportunamente cuando se tenga indicios de su manifestación.

Existe la creciente necesidad por parte de las organizaciones de involucrar a los empleados y de alcanzar la productividad a través de las personas. Es importante destacar que la tendencia actual dista mucho de las organizaciones jerárquicas y burocratizadas. Para que una organización esté en capacidad de adaptarse a las exigencias del medio, es imprescindible que dé respuestas rápidas. La única manera de conseguir esto es por medio de la participación de los empleados, haciendo que la toma de decisión no sea postergada por razones burocráticas y que la comunicación y los procesos fluyan de manera rápida y eficiente.

La labor de hacer cambios en todo el gobierno no es tarea fácil pero tampoco imposible,

por tal motivo a continuación se presenta un cuadro de acciones que se pueden llevar a cabo para organizar un cambio planeado, conforme bajan los niveles de autoridad la columna de las acciones se incrementa porque se va haciendo más específico de acuerdo con el objetivo de cada área y su ejecución se verá reflejada en el caso práctico.

<b>PROGRAMA DE MEJORAMIENTO GUBERNAMENTAL</b>				
<b>Problemática</b>	<b>Acciones</b>	<b>Áreas Involucradas</b>	<b>Responsables</b>	<b>Tiempo</b>
* Factor Humano				
Comportamiento inadecuado	Capacitar, evaluar, sancionar, controlar y vigilar.	Dirección, Finanzas, Programación, Recursos Humanos, Planeación, Capacitación, Auditoría	La dirección, Subdirecciones de área, auditoría y los empleados	Mediano plazo
Falta de Cultura general y Organizacional	Capacitar, controlar, incentivar, convencer,	Dirección, Recursos Humanos, el área correspondiente	La dirección	Largo plazo
Ineficiente Capacitación	Elaborar programas adecuados, modificar los sistemas de capacitación, hacer que se cumplan los programas	Dirección, programación, planeación, recursos humanos.	La dirección y el área de capacitación	Corto plazo
Insuficiente Educación	Elaborar programas de becas, de estudio, entrenamiento, y de evaluación	Dirección, programación, planeación, finanzas, recursos humanos.	La dirección y el área de capacitación, los empleados	Largo plazo
Corrupción	Vigilancia, Control, elaborar un programa de mejoramiento salarial	Todas las áreas del gobierno	El sistema	Largo plazo
* Elementos Materiales				
Aprovechamiento inadecuado	Revisar inventarios y vigilar su uso conforme a la solicitud presupuestal, visitas continuas a los almacenes, programas de donación, supervisión de obras	Todas las áreas del gobierno	El sistema	Corto plazo
Inadecuado sistemas de Control	Elaborar programas de vigilancia, de prevención y de factores de riesgo, mejorar instalaciones	Protección Civil, Sistema de Seguridad y Vigilancia	La dirección	Mediano plazo

Compras innecesarias	Vigilar el uso de los recursos adquiridos antes de elaborar el presupuesto siguiente	Abastecimientos, Presupuestos y almacenes	La dirección	Corto plazo
* Recursos Financieros				
Dispendio	Controlar los recursos, visitas a obras, cuidar los centavos, vender la idea del aprovechamiento.	Dirección General, Finanzas, Contabilidad, Control presupuestal, supervisión, almacenes.	Los empleados	Mediano Plazo
Corrupción	Elaborar programas de Vigilancia y de sanciones,	Dirección General, Finanzas, Recursos Humanos, administración.	Los empleados	Largo Plazo
Planeación inadecuada			La dirección	Mediano Plazo
* Instalaciones				
Inadecuadas	Renovar todas las instalaciones Aprovechar los recursos obsoletos de baja y desechos.	Dirección General, Protección Civil, Mantenimiento, Programación, presupuestos.	La dirección	Largo Plazo
Mal planeadas	Planeación adecuada de todas las instalaciones bodegas, patios, aulas, áreas comunes, estacionamientos, oficinas auxiliares	Dirección General, Protección Civil, Mantenimiento, Programación, presupuestos.	La dirección	Mediano plazo
Sin mantenimiento	Mejorar las instalaciones, hacerlas confortables y modernas	Mantenimiento, Modernización, administración.	Los empleados y la dirección	Corto plazo

**F.3 Ejecución del programa. Caso práctico** *"Programa para evitar el dispendio de los recursos y mejorar el comportamiento del personal en un departamento de almacenes"*.

Como se ha comentado ampliamente, el gobierno mexicano, tiene etapas sexenales y el caso práctico de este trabajo de investigación, se desarrolla en una Dependencia del Gobierno del Distrito Federal, cuyo propósito es atender la distribución, mantenimiento y construcción de las redes de agua potable y drenaje de la ciudad de México.

A raíz del cambio de sexenio, a la Subdirección de Suministros llega el Ing. Federico Mora

Valle, una persona realmente interesada en las actividades relacionadas con su puesto, con lo que sucede en su área y con muchas ganas de trabajar en el cargo que le asignaron.

Para cumplir con su tarea, decidió conocer el entorno en el que se esperaba trabajar los siguientes seis años. Para cumplir con lo anterior, inició su labor aplicando el siguiente cuestionario a su personal directo.

- ⊗ ¿Qué departamentos estaban asignados a la Subdirección?
- ⊗ ¿Cuál era la función de cada una?
- ⊗ ¿Quiénes eran los encargados de las áreas subalternas?
- ⊗ ¿Cuál era la dimensión de sus actividades?
- ⊗ ¿Cuál era el objetivo de su oficina y qué lugar ocupa en relación a los objetivos de la Dependencia?
- ⊗ ¿Cuales son las áreas con las que interactúa?
- ⊗ ¿A quienes da servicio y la importancia de su trabajo?
- ⊗ ¿Cómo son las relaciones con otros departamentos?
- ⊗ ¿De cuánto personal se integra la Subdirección?
- ⊗ ¿Con qué recursos cuenta?
- ⊗ ¿Cuál es el nivel de autoridad de cada una de las personas de la Subdirección?
- ⊗ ¿Cuál es la problemática más relevante por atender?
- ⊗ ¿Cómo es la disposición del personal para el trabajo?

Por otro lado, se llevaron a cabo entrevistas personales, telefónicas o escritas con los usuarios del servicio, se hizo la recopilación de sus quejas y sugerencias relativas a la función y a la actitud del personal. Para dar respuesta a las interrogantes que surgen a cada momento, se decidió llevar a cabo entrevistas personales con los responsables de los departamentos u oficinas a su cargo.

De estas entrevistas:

- Se formó un criterio para considerar a primera vista en quién podía confiar y en quién no.
- Cuál era el nivel de liderazgo de cada uno y el conocimiento que tienen de sus áreas.
- Se percató de la forma de trabajar de cada área y el orden que existe.
- Notó algunas deficiencias en la operación.
- Solicitó a cada uno la normatividad operante.
- Solicitó sus plantillas de personal, considerando la ubicación física de cada uno.
- Quiso saber el número de instalaciones ocupadas.

- Qué recursos económicos están asignados a cada departamento.
- Pidió una relación de asuntos por resolver, de inconformidades o de posibles mejoras.

Y se deduce lo siguiente:

- La subdirección tiene una plantilla de 610 personas.
- La subdirección tiene dos áreas subalternas.
- La primera es el departamento de abastecimientos con 45 persona y la segunda el departamento de almacenes con 575.
- Se tiene un parque vehicular de 45 vehículos.
- Los recursos económicos se asignan de acuerdo al criterio del jefe en turno.
- La ubicación física de las oficinas está en el edificio corporativo y los almacenes se encuentran dispersos en toda la ciudad de México e incluso en el Estado de México, solo 3 tienen terreno propio y los demás se encuentran dentro de las instalaciones de las áreas a las que se da servicio (a las que llamaremos áreas operativas).
- La mayoría de las personas de los almacenes no se conocen entre sí.
- Cada almacén trabaja de forma diferente.
- No hay visitas periódicas a los almacenes.
- Las áreas operativas son quienes dan mantenimiento o construyen las bodegas.

En la primera reunión se aplicó un cuestionario sencillo el cual se presenta EN EL ANEXO 1, a los jefes de oficina y de almacén para identificar los puntos más relevantes; sin embargo, a fin de tener los elementos necesarios para el diagnóstico, con puntos de vista diferentes y apreciaciones en varios niveles, se solicitó en los almacenes de mayor número de personal su aplicación a cada trabajador, lo que dio un total de 250 cuestionarios aplicados.

Del resultado de los cuestionarios aplicados al personal se señala lo siguiente:

- El personal, dice que de esta administración no espera nada y no desean escuchar como siempre solo promesas.
- Los jefes de almacén expresan su deseo de que mejore los sueldos o que no haga cambios.
- Tienen variedad de reacciones; cuando algo les gusta lo hacen sin que se les pida, cuando alguien les agrada lo atienden de inmediato y cuando la persona o el área

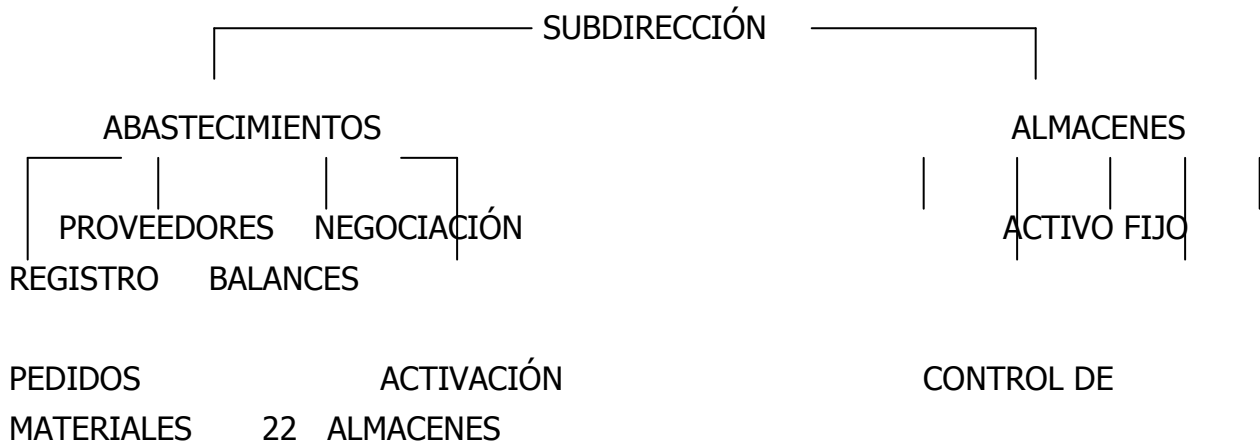
no son de su agrado retrasan el trámite para su atención.

- El control de los bienes que resguardan los almacenes es difícil porque sus instalaciones son inadecuadas; la falta de vigilancia y el mal acomodo de bienes y materiales propician la pérdida de recursos. Falta maquinaria y equipo y que los bienes almacenados se aseguren. Otro problema es que no se reconoce nuestro trabajo, porque nunca se enteran de lo que se hace ni en las condiciones en las que se hace.
- De los vehículos, un almacén general tiene cinco, otro solo dos y el resto cuenta con una sola camioneta que corresponde a este parque vehicular. Los almacenes tienen vehículos porque de los que el área operativa tiene asignados para dar de baja, les transfiere los que están en buen estado para su uso. En las oficinas, solamente una tiene dos y las demás no tienen y en la jefatura del departamento hay dos.
- Los almacenes ubicados en un área operativa atienden las emergencias con su apoyo, por lo que tratan de tener la mayor existencia posible, porque cuando se necesita un bien y no se tiene, buscar apoyo en los almacenes generales u otras bodegas; sin embargo, aún cuando se tenga, no se puede disponer de ellos o sencillamente no está abierto.
- No existe una preocupación real por el bienestar de los trabajadores, por lo que se solicita se revisen los sueldos y se otorguen en forma proporcional a la responsabilidad y su desempeño.
- Las áreas operativas se convierten en sus aliados porque de ellos obtienen más beneficios que de la jefatura. Por otro lado, según la relación con cada jefe de almacén les otorgan los equipos necesarios para trabajar. De ellos obtienen uniformes, guantes, herramienta y hasta gasolina para sus vehículos.
- Para mejorar la operación era necesario computarizar los inventarios para tener un sistema que ayude a encontrar los bienes cuando se les necesite y la gente trabaje menos y sea más eficiente.

En las primeras reuniones, se nota la falta de interés, el personal hace muy pocas preguntas, hay poca participación, solo algunos se atreven a hacer sugerencias, otros son

claros al decir, que siempre se les promete y nunca se les cumple, contestan a las preguntas con respuestas cortas y sin comprometerse.

A continuación presentamos en forma gráfica el organigrama del área para tener una mejor imagen del tema a tratar.



En esta etapa de investigación, con la información recopilada hasta el momento por el Ing. Mora determinó, además, que:

- Existen quejas del servicio que prestan las áreas a su cargo.
- Es primordial profundizar en lo que se refiere a la operación.
- Algo no funciona adecuadamente y que es necesario encontrar el problema para corregirlo.

En tanto reúne los elementos necesarios para preparar un diagnóstico concreto y aplicando la técnica de la observación va conociendo a la gente, analizando los espacios físicos, comprobando lo dicho por los jefes de departamento, de oficina o de almacén, verificando lo dicho por las áreas operativas, etc.

Sigue en contacto con el personal del área, expresa su forma de pensar, lo que pretende lograr durante su gestión, cuáles son sus políticas y su meta personal; desea lograr avance en el mejoramiento de los procedimientos aplicados en el área y tener la satisfacción de haber trabajado, sin defraudar a la persona que lo invitó a colaborar en la dependencia. Está convencido de que se puede tener avances bajo la política de honestidad.



El Ing. Mora, tratando de atender varios aspectos a la vez y sabiendo el trabajo que le esperaba, incrementó el horario de trabajo para sí mismo, solicitando apoyo a quienes colaboraban con él, con el fin de conocer lo más pronto posible todos los aspectos de la operación y estar en posibilidades de llevar a cabo los cambios necesarios.

Ante el panorama que representa la investigación, se define que el área de almacenes, es la que necesita mayor inversión de tiempo para mejorar sus procedimientos; siendo la que tiene el mayor número de personal, su problemática es la más urgente de atender.

Lo anterior, quedó confirmado cuando en una emergencia, el personal de los almacenes generales no estuvo disponible para atenderla y fue peor enterarnos que no lo acostumbraban, después de las seis de la tarde. Al comentarlo con el responsable del Departamento éste manifestó que no era lo usual y que las áreas ya estaban enteradas del horario, se le solicitó cambiar a partir de entonces y estar disponible siempre con personal de guardia para atender las emergencias, sin importar la hora, por lo que era necesario, establecer nuevos horarios y hacer un rol de guardias para atender los almacenes a cualquier hora.

Ante su incomodidad manifestó su inconformidad, no estaba dispuesto a cambiar su rutina y que no era posible disponer de su tiempo, que ya estaba acostumbrado; ante la obvia diferencia en la forma de trabajar sugirió la entrega del cargo y su separación laboral con la Dependencia.

Ante la necesidad inmediata, solicitó el Subdirector que me pusiera a cargo del área para su atención en forma provisional, trasladándome al Departamento de almacenes; por otro lado, en este momento de estudio y basado en la investigación preliminar, le quedó claro la necesidad de aplicar un plan de mejoras que contribuyeran al aprovechamiento de los recursos adquiridos y que era necesario nombrar una persona que fuera el enlace y tuviera la responsabilidad de que se llevaran a cabo. Como administradora en el área, a partir de este momento me invitan a participar y me hago cargo del programa.

Cabe mencionar que a partir de la segunda, me hice cargo de las reuniones, tuve que reconocer ante ellos, que a pesar de conocer algunos almacenes y saber parte de su operación, no tenía los elementos necesarios para proponer cambios o promover el apoyo necesario de la dirección de administración, por lo que era indispensable su cooperación para estar en posibilidad de ayudarlos.

En el gobierno, es una de las típicas formas de reaccionar, declarar el rechazo por el cambio y la inconformidad ante los movimientos cuando se tiene tiempo en una posición y en un lugar; ante la inminente urgencia de cambiar varios aspectos en la operación y con el fin de comprobar que el personal asignado al área, no presentaba la misma apatía y falta de interés para participar del cambio, se llevaron a cabo reuniones entre grupos con intereses comunes; para escuchar quejas y sugerencias, reconocer el potencial de cada jefe de oficina o cada jefe de almacén e incluso reconocer los líderes de grupo, los que protestan ante los cambios y los que están deseosos de colaborar y de cambiar.

Se convirtió en práctica común las reuniones periódicas; con el fin de conocer los avances en las tareas asignadas, para intercambiar experiencias y soluciones a problemas comunes; solicitar y dar apoyo entre los jefes de almacén, para resolver situaciones que se presenten; incluso organizar reuniones sociales, todo para integrar un equipo de trabajo que permitiera planear y ejecutar las acciones necesarias para mejorar en forma física y organizacional los almacenes.

Para incrementar su participación, se les aplica cuestionarios de respuesta libre en forma constante, con el fin de obligarlos a expresarse y hacer comentarios que puedan ayudar. Se les asignan tareas individuales, después se confrontan en reuniones para evidenciar los resultados y las acciones a seguir para cambiar o corregir lo necesario.

De las entrevistas individuales se dieron las consecuentes peticiones de cada uno; se hicieron visitas periódicas a los almacenes para conocer el espacio físico y al personal que trabajaba en ellos; intercambiar saludos, peticiones, propuestas o simplemente socializar. De cada visita se empezaron a tomar fotografías para mostrar el estado en que se encuentran las instalaciones y los materiales. Al sentirse atendidos se sentían importantes y procuraban hacer sus tareas lo mejor posible.

Dentro de la plantilla de personal existen dos ingenieros civiles que tienen la responsabilidad de revisar los bienes que ingresan al almacén basándose en las características específicas del pedido. Ellos están ubicados en los almacenes generales, con el fin de aprovechar sus conocimientos se tuvo una reunión con ellos para solicitar su opinión y nos comentaron que hay una serie de anomalías en las adquisiciones: se hacen compras de bienes que ya existen, se compran equipos que nunca retiran, se hacen compras anuales de bienes que no tienen un área adecuada para almacenarlos por lo que se deterioran, el área cubierta es insuficiente y se tienen a la intemperie lo que provoca su

inutilización.

Por otro lado dijeron, el área no está debidamente aprovechada, existen materiales cuyos proyectos fueron cancelados y nunca los retiraron. Todos los materiales son resultado de compras a las áreas operativas quienes se sienten "dueños", por lo tanto no es posible su aprovechamiento por otras áreas.

Las bodegas tienen una instalación eléctrica inadecuada, algunas no tienen ventanas, las que tienen ventanas les faltan vidrios, tienen anaqueles impropios, viejos y a punto de caerse, no son seguras las puertas, etc., lo que provoca pérdidas, robo de materiales y su deterioro.

Lo anterior, crea en la gente una sensación de impotencia al no poder tomar decisiones, no se les consulta para saber si tienen o no espacio para guardar, son custodios de bienes que no sirven y sus registros son manuales y nadie los supervisa, no hacen inventarios periódicos y es tal el abandono que no tienen aliciente para cuidar los bienes, por ese motivo, cuando les proponen algún robo o participar en la entrega de materiales sin vale, lo aceptan.

Es conveniente poner a disposición de las áreas operativas una relación de materiales y equipo que se tienen en existencia para promover su aprovechamiento y pedir autorización para que al término del ejercicio los materiales adquiridos que no se han retirado, pasen a formar parte del inventario del almacén del cual podrán disponer todas las áreas.

Considerando su profesión y capacidad se les solicitó hacer un plano de los almacenes generales de cómo se encuentran actualmente y su propuesta de mejora, porque se les asignará personal eventual para que bajo su supervisión se realicen los trabajos necesarios.

En resumen, existen 22 almacenes; los tres principales con un promedio de seis a ocho bodegas cada uno se les denomina generales y son los que reciben los bienes directamente del proveedor y surten a las áreas operativas, éstas a su vez los llevan a las instalaciones donde serán utilizados o al almacén que le corresponde, lo que denota que no hay control de la cantidad utilizada y el destino final que se le da.

El resto de los almacenes, llamados de zona, tienen en promedio de tres a cuatro bodegas cuya capacidad es mínima por lo que utilizan los patios para "almacenar" los bienes como

maquinaria y equipo, por lo que es lógico el deterioro que sufren en poco tiempo y la necesidad de darle mantenimiento cuando se va a usar. "Guardados" los materiales y el equipo en estos almacenes, ninguna otra área tiene posibilidades de saber su existencia y por lo tanto su uso en caso de emergencia. Estos almacenes también tienen la función de registrar el activo fijo y hacer los resguardos correspondientes.

Con esta forma de trabajar y de disponer de los recursos, existe una dependencia de los almacenes con relación al área operativa, de ellos obtienen más que de su área, vehículos, mobiliario y materiales para reparar o construir bodegas son otorgados por los servicios; con esta relación áreas-almacenes, se tenían beneficios propios, perdiendo resguardos, alterando los registros, o ingresando menos bienes de los que reciben. Era una situación delicada por la facilidad que se tiene para hacer mal uso de los recursos y su dispendio. Permitir en las áreas operativas que existan anomalías para ellos es "normal" porque así se ven beneficiados y pueden pedir "favores". Piensan que al fin y al cabo los bienes no les pertenecen y si no son ellos puede ser cualquiera.

Después de toda la actividad desarrollada, ya se tenía seleccionado al personal, ya conocíamos a los líderes, a los renuentes, a los principales elementos para formar un grupo de trabajo, los de mayor experiencia, de más conocimientos, su preparación y escolaridad; por lo tanto, nos dimos a la tarea de seleccionar la información recopilada, de documentar y preparar al Director de Administración, un plan de atención de necesidades para mejorar la operación.

El resultado de la documentación, la observación y las propuestas de la gente, sumado a la experiencia personal del Ing. Mora se presenta una relación de necesidades para mejorar los almacenes en la operación, promover la participación de la gente y elevar la calidad de las instalaciones:

- Capacitar a la gente en temas específicos y concretos al área de almacenes.
- Mejorar las instalaciones.
- Hacer revisión de sueldos.
- Modificar el salario de acuerdo con su responsabilidad.
- Promover los cambios de actitud en la gente.
- Identificar las causas de su comportamiento.
- Solicitar a la Dirección General autorización para controlar todas las bodegas y almacenes que están ubicadas en las áreas operativas.
- Cerrar almacenes y bodegas que no son necesarios.

- Reordenar los almacenes
- Reubicar muchos de los bienes para tener mejor control.
- Mejorar los sistemas de control.
- Crear un sistema computarizado que permita conocer oportunamente las existencias de materiales o equipos antes de solicitar su adquisición.
- Intervenir directamente en las necesidades de las áreas operativas para anticipar sus órdenes de compras (requisiciones).
- Hacer partícipes a las áreas operativas en la adquisición, uso y aprovechamiento de los recursos.
- Evitar en la medida de lo posible las compras de emergencia.
- Ahorrar en el presupuesto global de la Dependencia.
- Aplicar los recursos económicos en compras de equipo cuyo precio es tan elevado que no es posible su adquisición en un ejercicio.
- Evitar compras con especificaciones diferentes las solicitadas que terminan siendo obsoletas en el almacén.
- Reaprovechar los bienes almacenados que son obsoletos.
- Promover las donaciones de tubería, equipo, vehículos, materiales, etc., que se consideran chatarra en los almacenes.
- Elaborar un catálogo que identifique los bienes y que contenga; fotografía, nombre común, sinónimos, nombre científico y los proveedores que lo venden. Así como una ficha técnica que indique las partes de que está compuesto, cuáles son los materiales con que se fabrica, para lo que sirve, donde se usa y la frecuencia de compra.
- Promover la verificación del uso de los bienes adquiridos hasta su destino final con pruebas selectivas.
- Y crear un centro que contenga la información de todos los almacenes, relacionado con su existencia y promover la atención inmediata a las emergencias.

Las necesidades citadas en los almacenes de la Dependencia requieren de una urgente atención, porque tienen más material del que su capacidad le permite, lo que provoca robos y pérdidas de bienes sin control, la gente tenga a su alcance los bienes y la forma de sustraerlos.

No existe un sistema mecanizado de control de inventario de bienes que sea oportuno y permita conocer la existencia de materiales, solo se consulta en los almacenes generales antes de solicitar su compra y el personal tiene serias dificultades para almacenar en exceso bienes que no se usan.

Los almacenes de zona son bodegas que guardan el material que las áreas operativas llevan, sin conocer su origen, ya que son áreas de servicio específico en una zona de la ciudad que atienden necesidades específicas de la Dependencia (agua, drenaje, medidores, desazolve, drenaje profundo, bombeos, etc).

Es importante hacer un plan que incluya tres aspectos importantes, mejorar las instalaciones, la operación, y la forma de pensar y actuar del personal. Si se ven cambios positivos, se presta atención a las personas, su reacción será de apoyo total porque quieren ser parte del cambio y verse beneficiados con él o se cambiará de área. Si se implementan nuevos sistemas y costumbres, se aplica un programa de aprovechamiento de recursos, se aplica la política de no dispendio y de cuidar lo que se tiene, la gente tratará de trabajar de acuerdo a las nuevas necesidades.

En la planeación, se incluyen los tres aspectos mencionados:

#### Mejorar el comportamiento del personal

- Lograr que el personal apoye y cumpla con su trabajo
- Elevar la autoestima del personal
- Mejorar su calidad de vida
- Tener conciencia de su responsabilidad
- Integrar un equipo de trabajo
- Dar el equipo necesario para el desarrollo de sus actividades
- Dar capacitación y estímulos

#### Mejorar la operación.

- Incrementar la confianza de los usuarios de que tendrán sus bienes cuando los necesiten
- Evitar dispendios
- Crear nuevas áreas de trabajo
- Evitar robos
- No hacer mal uso de los recursos

#### Mejorar las instalaciones

- Construir bodegas
- Mejorar las bodegas existentes
- Construir lugares adecuados de almacenaje
- Redistribuir los bienes
- Dar un nuevo aspecto
- Dar de baja los bienes obsoletos o inservibles
- Hacer limpieza

Dar mantenimiento  
 Proporcionar maquinaria, equipo y vehículos

Con el fin identificar la problemática particular del área de almacenes y de aplicar directamente las acciones necesarias, presentamos a continuación, el siguiente programa:

<b>Programa de D. O. para el área de almacenes</b>			
<b>Subprogramas</b>	<b>Acciones</b>	<b>Responsables</b>	<b>Plazos</b>
Crear en la gente la mentalidad de cambio	Elaborar programas de capacitación, evaluar resultados	Capacitación, dirección de Recursos materiales, subdirección de suministros, jefe de departamento	Tres meses
De recompensas y sanciones	Elaborar programa Revisar presupuesto Elaborar manual de procedimientos	Dirección de Administración, Contabilidad y Finanzas, Legal y normativa.	Un mes
Programa específico para un almacén o bodega	Levantar cuestionarios, hacer entrevistas, entrega de resultados y elaborar n programa de atención	Departamento de almacenes, jefe de almacén y/o bodega	Seis meses
De juntas de trabajo de revisión de avances	Especificar problemática, buscar soluciones, dar plazos y revisar avances.	Departamento de almacenes	Continuo
De revisión de normatividad	Compilar información, revisar las leyes y normas en materia Realizar entrevistas y reuniones de trabajo, hacer propuesta de solución.	Área normativa, departamento legal, jefe de almacén y/o bodega	Un año
Visita a las instalaciones	Hacer una evaluación ocular del área, poner por escrito lo encontrado, anotar problemática, proponer soluciones, retroalimentar.	Dirección General, dirección de administración, área presupuestal, departamento de almacenes, jefe de almacén	Continua
De revisión de recursos existentes y de necesidades	Verificar los recursos vehiculares, mobiliario y equipo, listar las necesidades, elaborar propuesta de solución	Dirección General, dirección de administración, área presupuestal, departamento de almacenes, jefe de almacén	Continuo
De preparación y formación académica, adiestramiento y capacitación.	Revisar la escolaridad del personal, elaborar un programa de capacitación específico.	Capacitación, presupuestos y programación	Cinco años

F. CASO PRÁCTICO

De mejoras salariales	Revisar la nómina y hacer una propuesta	Dirección General, recursos humanos	Seis meses
De equipamiento del almacén	Hacer un inventario de equipo y maquinaria, análisis del estado físico, antigüedad del equipo y elaborar propuesta	Dirección General, área presupuestal, departamento de almacenes, jefe de almacén	Tres años
De limpieza y acomodo de bienes	Verificar el estado actual de las instalaciones, elaborar propuesta de mejoras para el adecuado acomodo de bienes, facilitar la limpieza y el control	Departamento de almacenes, jefe de almacén	Tres años
De mejoramiento de instalaciones	Modernización, planeación de bodega, propuesta de mejoras.	Dirección General, área presupuestal, departamento de almacenes, jefe de almacén	Continuo

Los plazos varían de acuerdo con las relaciones y el apoyo que el agente del cambio tenga y de su conocimiento del funcionamiento de las áreas que deberán atender sus necesidades y de lo que sepa de cómo trabajan en el almacén.

Se consultó con el área de presupuestos, la posibilidad de que el área de abastecimientos controlara las partidas presupuestales que correspondían a los rubros de bienes de consumo repetitivo y hacer compras globales y no particulares según las requisiciones de cada área, para proporcionar los recursos en una forma más equilibrada, evitar su almacenaje el mayor tiempo posible, tener el suministro oportuno de los bienes a las áreas, un mejor control y menos dispendio.

Se consultó sobre los programas de capacitación y la forma de crear uno exclusivo para el área de almacenes para elevar los conocimientos, aprovechar la experiencia del personal a punto de jubilarse, unificar procedimientos y mejorar las actitudes; como consecuencia la operación será más eficiente y uniforme y el personal se sentirá motivado.

Solicitamos un inventario actualizado de los bienes de cada almacén y se dio inicio a la recopilación de los bienes (como material de limpieza, papelería, uniformes, material eléctrico, mobiliario, exceso de herramienta, etc.) que se encontraban en los almacenes de zona y su captación en los almacenes generales. El frenesí de los movimientos, los paseos a otros almacenes, conocer otras áreas y otras personas, salir de la rutina benefició el comportamiento del personal.

Se habilitó un área para concentrar todo el material para baja, inservible u obsoleto. Se



iniciaron las obras para mejorar las instalaciones, primero con el apoyo de las áreas operativas y después con el propio presupuesto que se asignó al área.

Se solicitó a cada jefe de almacén su propuesta de mejoras y se autorizó la contratación de personal eventual con diferentes especialidades para apoyar las obras.

Se presentó al Director de administración el siguiente programa y para este concepto se llevaron a cabo las respectivas acciones según plazos y con la autorización de la Dirección General, la Dirección de Administración o del Subdirector de Suministros, según el caso. Cabe mencionar que todo el programa se llevó a cabo durante los seis años que duró esa administración, de los cuales los primeros seis meses se aplicaron en la investigación y diagnóstico, cinco años en su desarrollo y los últimos seis meses en cerrar las actividades para la entrega del cargo. Los plazos que se mencionan continuos, son así porque siempre se llevaron a cabo y algunas de las acciones se realizaron en el mismo tiempo que otras. Este programa general presenta acciones y plazos que se realizaron como consecuencia de otros; así como acciones que son independientes; pero debe considerarse que se desarrollaron dentro de los horarios de trabajo y al mismo tiempo que las actividades normales de las áreas.

Es conveniente aclarar que el programa fue autorizado creyendo que no se lograría y que los directores estaban convencidos de que no sería posible lograrlo, siempre se tuvo la convicción que era una idea que no tenía antecedentes de haber funcionado alguna vez en otro lugar; sin embargo, este programa funcionó y sirvió de base para que otras áreas hicieran un programa de cambio para mejorar; como el departamento de mantenimiento de vehículos o el de mantenimiento de las redes de drenaje y el de presupuestos.

**PROGRAMA PARA MEJORAR EL COMPORTAMIENTO DEL PERSONAL EN LOS ALMACENES**

Concepto	Acciones	Plazo
Crear un clima de confianza mutua	Lograr la confianza del personal	Continuo
	Fomentar el respeto y la amistad	Continuo
	Crear grupos de trabajo	Un mes
	Pruebas selectivas de honestidad	Cada mes
Mejorar las condiciones del factor humano	Hacer un programa de capacitación	Seis meses
	Preparar los cursos de Capacitación	Dos meses
	Revisión de sueldos	Tres meses
	Revisar programa de evaluación	Seis meses
	Promover los Incentivos	Un mes

F. CASO PRÁCTICO

Hacer programas de trabajo	Definir objetivos	Dos meses
	Definir metas	Dos meses
Mejorar las instalaciones	Elaborar presupuesto para obras	Cuatro meses
	Hacer las obras de mejoramiento	Cinco años
	Elaborar y aplicar programa de inventarios	Un año
	Reubicar bienes de consumo repetitivo.	Un año
	Seleccionar y dar de baja los bienes inútiles y/o su aprovechamiento.	Un año
	Cerrar algunos almacenes	Dos años
Modificar el procedimiento de adquisiciones	Para incluir el Vo Bo de almacenes en cada compra	Un año
	Que almacenes haga requisiciones globales	Un año
Elaborar un sistema de almacenes	Computarizar los movimientos de los almacenes	Dos años
Actualizar el inventario de activos fijos	Ubicar con exactitud el activo fijo de la Dependencia	Dos años
Crear un diccionario de bienes	Tener una ficha de identificación y clasificación de los bienes, su proveedor y las condiciones de compra.	Dos años
Formar un sistema radiofónico de servicio	Informar de la existencia de bienes y su ubicación con oportunidad.	18 meses

Una vez autorizado el programa llevamos a cabo su ejecución con las adecuaciones e inclusiones necesarias según su desarrollo.

Para la primera actividad, se fomentó la honestidad, la franqueza, el apoyo total al personal y la capacitación conjunta de los procedimientos, las consultas y reuniones de trabajo con las áreas normativas o legales. Promoviendo la participación de todo el personal según conocimientos, experiencia y capacidades; por otro lado, hubo pláticas personales, se les exhortó a trabajar para mejorar y ayudando o apoyando por todos los medios para convencerlos de que el plan de trabajo contribuiría a tener un lugar más placentero y agradable, organizado, limpio y útil. Se asignaron sin previo aviso actividades diferentes para un mismo resultado con el fin de cruzar información, se hicieron visitas de inspección inesperadas para observar el trabajo que se estaba realizando y constatar la participación de los grupos de apoyo.

Valorando y reconociendo su esfuerzo y dedicación, elogiando sus avances y mostrando dureza con quienes desvirtúan el propósito del programa; haciendo hincapié que no debemos permitir el dispendio o mal uso de los bienes, se trata de promover el respeto y

la confianza en el interés real, de mejorar y en que es importante participar en el cambio de actitud para proteger los recursos que nos entregan en custodia y que del buen uso que se les dé, depende la imagen y confianza, que tendrán las autoridades y áreas operativas en nuestro trabajo y por lo tanto su apoyo para realizar las actividades propias del programa con mayor eficiencia y eficacia.

Los programas de capacitación incluyeron cursos de:

- Superación personal.
- Motivación.
- Cómo ser más eficiente en el trabajo sin dejar de ser eficaz.
- Trabajo en equipo.
- Normatividad del área de adquisiciones y almacenes.
- Procedimientos de compra y plazos de entrega.
- Estiba y acomodo de bienes.
- Preservación y conservación de equipos.
- Cómputo en niveles inicial, básico, medio y avanzado.
- Implementación de Sistemas.
- Manejo de radio.
- Entradas y salidas de bienes.
- Control de activo fijo.
- Sistema de archivo.

Otro tipo de capacitación, se aplicó directamente en las instalaciones de los proveedores, con el fin de conocer el proceso de fabricación, almacenaje y manejo de bienes.

De normatividad se llevaron a cabo reuniones de trabajo para conocer e interpretar las leyes y normas aplicables, hacer las consultas necesarias y difundir cambios y compendios en todo el ámbito. Se solicitó al personal de mayor antigüedad y experiencia, difundieran sus conocimientos entre el personal más joven o de reciente ingreso.

De la revisión de sueldos se determinó en primer lugar, ajustar los salarios al puesto; es decir, a todos los que tienen la misma responsabilidad, dar el mismo nivel, aumentar el salario al personal a punto de jubilarse para premiar su experiencia y agradecer su servicio.

Se solicitó la modificación del organigrama de cada almacén para estar en posibilidades de corresponder el sueldo al puesto y promover en su caso a la gente de mayor participación

y capacidad.

De acuerdo con la disposición, trabajo, dedicación, avances en los programas se creó un sistema de evaluación para incremento de sueldos, de acuerdo con el presupuesto asignado y la participación de la gente la retribución de bonos de actuación y gratificaciones según su desempeño.

Del parque vehicular se hizo un estudio de necesidades que incluyeran un vehículo como mínimo para cada almacén, de tal manera que se repartieron los que había, se solicitó a las áreas operativas el traspaso de vehículos que estuvieran disponibles y se preparó una relación de necesidades de mantenimiento para mejorar la apariencia del parque vehicular. Se solicitó la adquisición de montacargas y grúas para facilitar las tareas, agilizar la recepción y entrega de materiales y evitar riesgos por el uso de maquinaria obsoleta, economizando los gastos de mantenimiento.

Mejorar las instalaciones simplemente consistiría en:

- Hacer una evaluación de las condiciones de cada una de las áreas de almacenaje.
- Definir los trabajos que se pudieran realizar con sus propios recursos y los que será necesario el apoyo de externos para su realización.
- Marcar un tiempo para preparar los inventarios de cada almacén.
  - Definir tiempos y número de personas para su aplicación.
  - Hacer un programa de acuerdo a necesidades para apoyarse mutuamente.
  - Capturar los resultados.
- Reubicar bienes para limpieza de almacenes.
- Trasladar los de consumo repetitivo a un solo lugar
- Considerar cantidades y equipo de transporte que se necesita.
- Hacer la relación de bienes para baja y llevar a cabo lo necesario según procedimiento y en su caso trasladarlo a un mismo lugar para formar un solo lote.
- Considerando los movimientos de algunos almacenes, cerrar sus instalaciones para dar un mejor uso a los predios

Mediante el programa de mejoras a las instalaciones y con el fin de optimizar el terreno, se llevó a cabo la limpieza de patios y reacomodo de bienes; la construcción de bodegas y lugares adecuados de almacenamiento acorde a las características de los artículos que se guardan, pavimentar calzadas y pintando las construcciones, se modificó el aspecto de los almacenes. Además, se renovó el mobiliario y equipo de oficina y se mejoró el estado de

las oficinas; se proporcionó al personal, uniformes, equipo de trabajo y de protección para su seguridad; asimismo, se construyó un área comedor en el almacén general para su uso.

Dar al personal, a su área de trabajo y a su función una mayor importancia, participar en las actividades que dan sentido a su razón de ser, hacer más comfortable su lugar de trabajo, fomentar la libertad de pensamiento y de acción, remueven todos los estereotipos y paradigmas de la gente, crecen en confianza y conocimientos; se hacen fuertes en el trabajo, en sus acciones, en su forma de pensar y apoyan a cada persona que labora en su área contribuyendo a que pierdan su timidez, se vuelvan osados y su jornada laboral es más interesante y el tiempo no pasa en vano porque siempre tienen en qué pensar y en algo que hacer.

Se vuelven celosos con su trabajo, cuidan y vigilan las áreas, protestan ante el desperdicio, se interesan en el uso y perciben el posible desvío de recursos, están en comunicación constante; ahora saben lo que pasa en otros almacenes y se preocupan por el desarrollo de sus programas, se dan apoyo y se ayudan mutuamente. El grupo vigilante se hace más grande cada día, las áreas operativas protestan o se quejan de la nueva forma de actuar y de las reglas impuestas, porque no les permiten desaparecer los bienes o el desvío de recursos, critican el celo exagerado de los jefes de almacén y tienen que buscar apoyo en otros niveles teniendo que justificar adecuadamente el uso de los bienes.

Los programas de trabajo creados con la participación y compromiso del equipo de jefes de almacén y de oficina son para ratificar las metas impuestas por cada uno para su área y una vez madurado el proceso de cambio, para definir los objetivos de su trabajo, acorde con los de la Dependencia.

*Resumidos de la siguiente forma, Objetivos y Metas a lograr:*

Objetivos:

- + Ser el mejor departamento de la Dirección y que nuestros almacenes sean ejemplo para otras dependencias.
- + Contribuir al aprovechamiento de los recursos obsoletos o con dictamen para baja.
- + Evitar la obsolescencia o deterioro de materiales y equipos, promoviendo su aprovechamiento.
- + Lograr que el personal colabore con más entusiasmo y haga propuestas de mejoramiento de procedimientos y de instalaciones.

Metas:

- ⊗ Que los almacenes estén debidamente equipados.
- ⊗ Que las instalaciones no sean bodegas de desecho sino de material en buen estado.
- ⊗ Que con nuestra participación se programen adecuadamente las adquisiciones.
- ⊗ Que los seres humanos que trabajen en el área sean honestos, no permitan la corrupción y no hagan mal uso de los recursos que tienen bajo su custodia.
- ⊗ Lograr que el departamento tenga un sistema computarizado.
- ⊗ Ser un departamento que define con precisión las tareas que se deben desarrollar.
- ⊗ Promover la supervisión y el desarrollo libre de las actividades con la debida organización.
- ⊗ Tener los controles adecuados para ser eficiente y confiable.
- ⊗ Cumplir con los lineamientos estipulados por las áreas normativas y las políticas de la Dirección General.

Para lograr lo anterior es necesario llevar a cabo las actividades siguientes:

- Construir otro almacén general en la ciudad de México.
- Reforzar las bodegas y hacer otras, para evitar el deterioro de los bienes.
- Construir bodegas en los patios y que permita la maniobra de las grúas, que estén techadas para proteger llantas, bombas, etc.
- Modificar el procedimiento de adquisiciones en el punto que se necesitaba con el fin de evitar compras innecesarias y dar salida a las existencias de los almacenes fue parte de la revisión de los procedimientos que se hicieron en toda la Dirección; sin embargo, su aplicación fue inmediata aún sin estar autorizado.

Fue requisito indispensable para promover la adquisición de bienes, que las requisiciones estuvieran autorizadas por el área de almacenes, como prueba de que realmente era necesaria su compra. Por otro lado, se comprobó su funcionamiento, obligando incluso a las áreas operativas, a solicitar el Visto Bueno del área de almacenes, para los gastos menores que se refieran, a bienes que están en el inventario del almacén, con el fin de evitar el abuso en facturas y por lo tanto de gastos innecesarios.

La compra de bienes que se tienen en existencia, repercute en las partidas presupuestales, si se controlan se logra un mayor ahorro de recursos económicos, con la finalidad de aplicar los "poquitos" de cada partida para contribuir a la compra de equipo y maquinaria que es necesario renovar; trasladando los ahorros a la partida que se requiera se

demuestra que es posible economizar en algunos rubros para aplicar los recursos en compras de equipo que hace posible cumplir con la función prioritaria de la Dependencia.

Elaborar el sistema de almacenes fue uno de los proyectos que más tiempo implicó, el área de almacenes por ser área "administrativa", no tiene presupuesto para obras, por tal motivo, dependía de las áreas operativas para pagar las obras y contratos, incluso para llevar a cabo la contratación del proyecto de modificación del inmueble, los proyectos realizados fueron:

1. Hacer el proyecto para la construcción del área de cómputo.
2. Construir el área de cómputo.
3. Adecuación del área construida para resguardar y mantener el equipo.
4. La adquisición del servidor y las computadoras.
5. Contratar la elaboración del sistema para control de bienes en los almacenes.
6. Implementación del sistema.
7. Capacitación del personal del área.
8. Captura de información.
9. Entrega de resultados.

Hasta el momento hemos hablado de bienes, materiales, maquinaria y equipo sin definir que éstos se dividen en bienes de; consumo, de consumo controlado y de activo fijo.

Por ser la Dependencia un área que da servicio a las redes de agua potable y de drenaje en la ciudad de México y algunas del Estado de México, existen instalaciones distribuidas según necesidades y que cada planta de tratamiento de aguas negras o áreas residuales, cada cárcamo de bombeo o rebombeo, de pozos de visita, de mantenimiento o construcción de redes; áreas para oficina, laboratorio, etc., el control de activo fijo se convierte en una actividad un tanto difícil y los cambios de equipos en esos lugares se dan con tanta frecuencia que realmente dificulta el control, por tal motivo, no se conocía el estado real que guardaba el activo fijo en la Dependencia.

Por lo anterior, fue necesario promover un levantamiento de cada instalación para actualizar el inventario; actividad que se llevó a cabo con ayuda y participación de las áreas operativas previa planeación y reglas para su registro; por otro lado, los responsables del control, prepararon la relación del inventario de acuerdo con sus registros para comparar y hacer las aclaraciones necesarias y tener un inventario más confiable, La dimensión es tal que el solo levantamiento físico llevó un año realizarlo.

El diccionario de bienes se llevó a cabo a través de una empresa contratada para tal fin y cuyo trabajo consistió en hacer una ficha por cada artículo que se maneja en la Dependencia ya sea en los almacenes o en el área operativa y que se solicita su compra en el área de adquisiciones, se pretendía incluir su clave en las requisiciones para tener en una ficha de consulta todas sus especificaciones:

- Nombre del bien según proveedor.
- Nombres comunes por los que se le conoce.
- Su utilidad
- Área en la que se utiliza
- Fotografía
- Descripción
- Proveedores que lo distribuyen
- Fabricante

El contratista entregó un sistema computarizado con el contenido del documento y otro gráfico en volúmenes

El sistema radiofónico consistió en que mediante la instalación de una central de radio y con el inventario actualizado de cada almacén, un operador informaba a las áreas usuarias que requerían de materiales o equipos, su ubicación y su disponibilidad. Se convirtió en una herramienta útil en tiempo de emergencias, se solicitaba autorización del área que correspondiera, en el entendido que era compromiso hacer una requisición para reponerlo en caso necesario.

*Evaluar* el resultado del trabajo realizado, incluye una serie de factores que durante el proceso hemos resumido, el cambio de actitud en la gente, sus ganas de contribuir, su participación y disposición; la satisfacción de cada uno por el esfuerzo realizado para cumplir sus objetivos y la "sacudida" que se dio en todos los aspectos de su actividad, la esperanza de un futuro mejor, el agradecimiento por los cambios realizados y por haber sido parte de ese cambio.

Almacenes que tenían de creados o formados, desde 20 hasta 50 años, sin haberse planeado y cuyo crecimiento se dio por descuido no por necesidad, se volvieron más eficientes y con mejor aspecto. Los almacenistas crearon más conciencia de la importancia de su trabajo, conocieron tecnología que facilitaría el registro y control de bienes.



Mejores instalaciones hacen más agradable el trabajo, la esperanza de un mejor salario, un sistema más real de evaluación con reglas claras y precisas que permiten que su promoción sea posible, así como la experiencia de la capacitación y de superación personal, incentiva a la gente.

Los ahorros presupuestales y cambios en los procedimientos permitieron descubrir fraudes y falsificación de documentos para retiro de materiales cuyo destino no era oficial sino particular. La intervención de las autoridades policíacas nunca se había presentado en la historia de la Dependencia, lo que redujo las posibilidades de robo en gran medida.

Presentar en la entrega del cargo del Director General un inventario sano y actualizado, otorgó una satisfacción personal porque su plan o política de honestidad tuvo mejores frutos que la de sus antecesores. Además, muchas de nuestras actividades tuvieron repercusión en el manejo del presupuesto, de tal manera que se logró el cambio de equipos que por más de diez años se había soñado con su reemplazo y la adquisición de equipos de tecnología avanzada para la detección de fugas en las redes de agua potable; tener el laboratorio mejor equipado de América Latina para medir la calidad del agua y ser ejemplo para otras Dependencias.

Lograr que las áreas operativas tuvieran confianza en el suministro de bienes porque de acuerdo al consumo se planeaban las compras anticipándose a sus necesidades, saber que no se tenían que preocupar por los bienes de consumo, que los uniformes y equipos de lluvia serán los mismos para todos y serán suficientes para cubrir su requerimiento, permitirá planear y dar seguimiento a las requisiciones para cumplir con su función. Por otro lado, el número de requisiciones disminuye y el proceso de compras es más eficiente.

Por lo anterior, las áreas operativas, los almacenistas, administrativos y usuarios en general, fueron conscientes de que al menos durante ese período, sería más difícil el desvío de recursos y el dispendio estaría restringido.

**F.4 Evaluación de Resultados.** ¿Cómo se van a evaluar los resultados o cómo se va a reflejar el avance del programa, como se demuestra que va a ser trascendente o que deja huella y cómo sabremos si funciona?

Se sabrá si funciona el programa cuando los ahorros económicos se vean reflejados en el

presupuesto y el gasto público, cuando se vean otras instalaciones y se contemplen áreas diferentes y gente dispuesta a trabajar y no a obtener beneficios.

Demostrando en un área que se puede controlar el dispendio y que esto puede aplicar tanto en forma aislada como en conjunto.

Cuando se tenga una visión del proyecto de gobierno y de servidores públicos que deseamos que nos represente, atienda y de servicio

Cuando estén conscientes que su salario se cubre con los recursos que se obtienen de la recaudación de impuestos y del pago de servicios.

Además, incluir una revisión efectiva al área de almacenes, porque las auditorias realizadas se aplican en pocos días y mucho del presupuesto se pierde en los contratos y pedidos que se "asignan" dentro del marco de la ley y que un porcentaje se aplica al pago de la gratificación por su asignación.

Por tal motivo, debe seguir existiendo un área que fiscalice y evalúe la función pública aunque ya sabemos que actualmente la fiscalización es una actividad permanente que realiza la propia SFP con la participación de los órganos estatales de control, órganos internos de control, contralorías, auditorias u órganos internos de control.

La auditoria, consiste en verificar el cumplimiento de los lineamientos emitidos para la realización de obras y proyectos de los programas que operan con recursos del Ramo XXVI en cuanto a los aspectos programático-presupuestales, contable-financieros y físico-técnicos, así como la observancia de las disposiciones legales relacionadas con la función pública.

La fiscalización y evaluación que se hace contempla la supervisión permanente de las obras y seguimiento del ejercicio del gasto, la revisión trimestral, a través de la verificación selectiva de obras y programas, y de la documentación contable, y la revisión anual por medio de acciones de verificación físico-financiera y de carácter contable.

Cabe señalar que de manera complementaria a estos mecanismos de control, se realizan auditorias o revisiones que permiten evaluar la legalidad y transparencia en el proceso de asignación de pedidos y obras públicas, en la aplicación de los recursos y la forma en que son manejados o controlados los procedimientos de operación. Éstas son realizadas de manera selectiva directamente por las Contralorías del gobierno federal, estatal o municipal, por la Secretaría de la Función Pública, por el Órgano Superior de Fiscalización e

inclusive por despachos de auditores externos cuando el caso lo requiere.

En el proceso de fiscalización según sea el caso, se llevan a cabo las siguientes acciones:

Inspección documental.

- Revisión de los expedientes.
- Antecedentes programático-presupuestales.
- Documentación comprobatoria del gasto.

Visita de inspección a obra.- verificación y registro de los avances físicos reales y el cumplimiento técnico de las obras.

Visita de inspección a almacenes para verificar la recepción de materiales y equipos adquiridos y del estado que guardan las instalaciones y el material que se almacena.

Del Ejercicio presupuestal

- Documentación relacionada con el ejercicio del gasto.
- Estado de cuenta bancaria del manejo de los recursos.
- Registros contables sobre las operaciones.
- Recibos que amparen el importe de los recursos entregados y de los comprobantes de pago.
- Facturas, notas, remisiones, etc.
- Cuentas por liquidar certificadas.
- Estimaciones y números generadores.
- Oficios de autorización del comité para la adquisición de materiales.
- Control de los recursos materiales.
- Control de los recursos financieros.

Evaluación de resultados, seguimiento, identificación y atención a observaciones.

Hacer un comparativo físico documental después de cada período, que se sugiere trimestral, para evitar el gasto de recursos en el avance de programas cuyos períodos sean cortos.

Presentar cuestionarios al personal para evaluación de sus propios departamentos y de los que trabajan con ellos y que dependen entre sí.

Hacer reuniones de trabajo donde se obligue a participar a los involucrados para oír y

percibir su comportamiento.

Crear un grupo de visita que inspeccione el trabajo, diferente entre si y cada vez, siempre diferente.

Comparar los resultados que el área maneja con el de los inspectores y

Reunir nuevas ideas y propuestas para un nuevo período y por lo tanto un nuevo programa.

Es importante que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y los ayuntamientos establezcan y fortalezcan los mecanismos de control interno que aseguren:

- La utilización correcta de los recursos, conforme a los programas y presupuestos aprobados
- La eficiencia y eficacia en la ejecución de obras,
- El comportamiento responsable, honesto y transparente de los servidores públicos,
- La participación de la ciudadanía en la supervisión y vigilancia de las acciones del gobierno
- La atención oportuna a las consultas, quejas o denuncias.

En lo que se refiere a las acciones de control y evaluación de los recursos federales que realiza la SFP en coordinación con las contralorías, es fundamental la colaboración de las autoridades para proporcionar todos los documentos necesarios que respaldan la correcta utilización de dichos recursos.

Para las áreas básicas de presupuestos, adquisiciones y almacenes se logran ahorros que pueden aplicarse al desarrollo de otros proyectos prioritarios y mostrar algunos de los beneficios que se tienen cuando el control presupuestal se lleva a cabo por un grupo en el que participen personas de diferentes departamentos o áreas y la importancia de la Planeación de los gastos por persona de bienes de consumo en una Dependencia.

Es tan necesario como urgente, un programa aplicable para formar organizaciones que adopten una cultura de cambio continuo de principios mecánicos y orgánicos en todas las fases de su operación. Para dar cumplimiento a estos propósitos es importante que las direcciones establezcan elementos básicos de control y fomenten las políticas gubernamentales para el buen uso y aplicación de recursos.

### **F.5 La Retroalimentación**

La retroalimentación durante el programa se daba cada día y en todo momento, porque cada obstáculo que se presentaba era motivo de búsqueda de alternativas lo que contribuía al crecimiento de cada uno y fortalecía las actividades subsecuentes creando el antecedente para soluciones futuras en casos similares, en otras actividades o áreas. Además las periódicas juntas de trabajo permitieron intercambiar dudas, experiencias y conocimientos, facilitando las actividades y fortaleciendo al equipo.

Se hicieron reuniones semanales con los jefes de almacén y jefes de oficina para medir el avance del programa, además, sirvieron de exposición de problemática y de solución de problemas, se expusieron nuevas ideas y se informaba de los resultados.

Se daba seguimiento de las acciones a través de otras áreas involucradas para las obras y de implementación de proyectos operativos y administrativos con el fin de evaluar los resultados en cada almacén que afectaba a las áreas operativas cada dos semanas.

Cada día se consultaba e informaba al subdirector de Suministros quién a su vez informaba al Director del área.

1. ¿Qué esperas de esta administración?
2. ¿Qué problemas existen en tu área y cuales clasificas como urgentes de atender?
3. ¿Cuánta gente trabaja contigo, de que edad, cuánto tiempo llevan en tu área, que escolaridad poseen y cual es del 1 al 5 tu grado de confianza hacia ellos?
4. ¿Qué vehículos posee tu área?
5. ¿Cuáles son las principales actividades que realizan en tu área?
6. ¿Cuál es la normatividad que los rige?
7. ¿Qué pedirías para mejorar tu área?
8. ¿Qué sugerencias tienes para mejorar la operación?
9. ¿Qué nivel de disposición tiene el personal para el trabajo?
10. ¿Cómo atiendes emergencias cuando las hay?
11. ¿Que apoyos tienes para atenderlas?

## **Conclusiones**

Para mejorar el Sistema Gubernamental se tiene una gama infinita de áreas y procedimientos, su formación como se mencionó en este estudio, no ha sido planeada sino se han creado Secretarías, Direcciones o departamentos de acuerdo a las necesidades inmediatas que no siempre son imprescindibles, las leyes y normas que rigen a los gobiernos federales, estatales y municipales; no son lo suficientemente claras para proceder en cada caso.

Evitar el dispendio o el mal uso de los recursos se puede hacer en cada sección del gobierno por muy pequeña que sea, lo único que se necesita es tener la disposición para llevarlo a cabo y un jefe consciente de su responsabilidad ante sí mismo y ante la población que representa.

En la presente investigación se limitó el objetivo general a mostrar diferentes aspectos de la administración pública mexicana donde se refleja el dispendio de recursos; no se pretendiera dar a conocer algo nuevo sino documentar las experiencias acumuladas durante 20 años que viví trabajando en el gobierno, donde aprendí que dirigentes hay de todo tipo; inteligentes, de mucha experiencia, con muchas ganas de trabajar, estrictos, flexibles, apáticos, alcohólicos, los que te cuestionan todo y los que te dejan trabajar, crear o innovar, los que no saben y quieren aprender y a los que no les interesa el área, hasta los que temen que te quedes con el puesto. Hay quienes les gusta la fiesta y a otros no; pero lo más seguro de todo, es como influye el jefe en la forma de actuar de las personas que tiene a su cargo.

Por imposición o por omisión, el grado de atención que ponga la persona a cargo del área, es lo que fomenta el uso de los recursos de la administración pública para fines particulares, para lo que fueron destinados y para las dos cosas. La forma de pensar del mexicano a ese respecto, es generalmente hacer lo que los demás, aprovechar la oportunidad, al fin que todos lo hacen, sino van a decir que está demente; sin embargo, hay quienes se niegan a participar y se preguntan ¿qué es lo correcto?. Muchos de los servidores públicos, dicen que está equivocado el que no le saca provecho a los momentos que pueden ser únicos en la vida.

## *CONCLUSIONES*

Explotar los recursos públicos sin temer al castigo, significa que los valores se están perdiendo; por ese motivo, aplicar un programa el Desarrollo Organizacional como una herramienta de solución, es una forma muy completa de la administración, para poder acomodar piedra tras piedra y ordenar en cada oficina o departamento, la forma de pensar y de actuar de las personas, con reglas claras y precisas; evitar la corrupción e ir mejorando poco a poco las áreas de gobierno.

Con el fin de aprovechar realmente nuestros recursos iniciando un programa de mejoras continuas, que evite el enriquecimiento de los que duran un sexenio o trienio en el puesto llamado poder, en tanto el resto del personal que realmente hace la función pública, tiene tan bajo salario que no le permite vivir dignamente y cubrir sus necesidades mínimas, obligándolo a hacer lo que los demás, tratar de sacar provecho si puede.

Durante todo el proceso de esta investigación, hemos cubierto los objetivos mencionados en el principio del documento. Se habló de las posibles deficiencias de organización en el Gobierno Federal, así como lo que origina que no se alcancen las metas fijadas por las diferentes áreas del gobierno ampliando la información con el marco jurídico, sus complicaciones y su ineficacia para el manejo de los recursos.

Se mostraron algunos de los motivos por los que existen fallas en los mecanismos de control y en las Auditorias de los Órganos de Fiscalización, identificando la importancia que tiene la forma de pensar de los mexicanos en el dispendio de recursos, enunciando costumbres y aspectos de la cultura mexicana que definen el comportamiento del servidor público y todo lo relativo a su forma de pensar también fue abordado.

Se plantearon alternativas de solución para evitar dispendios mediante el cambio de mentalidad de la gente, utilizando un programa de Desarrollo Organizacional se trató en lo relativo al programa para mejorar el sistema operativo gubernamental, donde cada uno de los problemas es tema de estudio y motivo para aplicar un programa que sirva para mejorar cada concepto propuesto.

Aún cuando la mitad de los años que trabajé en el gobierno fueron en el área de Suministros, fue la época que más aprendí y disfrute, porque fui protagonista de la



creación del área de adquisiciones, la vi formarse y crecer; cuando tuve a mi cargo el área de almacenes conocí lo que sucede con los bienes que se adquieren, los problemas que existen en el área, las carencias y diferencia entre Dependencias en el manejo y organización y lo importante cumplir con el objetivo de servicio de cada una para ordenar el abastecimiento y almacenaje de los bienes; por ese motivo, se muestra la incompatibilidad entre los programas de adquisiciones y de almacenes.

Los capítulos que contiene este trabajo fueron seleccionados, considerando la importancia del argumento que dio origen al título del estudio y para facilitar el desarrollo del mismo; es fascinante cada tema, la dimensión de cada uno es la mínima necesaria para comprender la razón de su elección, hay textos muy amplios porque todo es interesante; mostrar los antecedentes de la Administración Pública y su organización son básicos para desplantar las posibles modificaciones, para determinar las necesidades de cambio y para ubicar en el tiempo los errores de ayer que se pueden corregir hoy.

De los recursos de la administración pública, se pretende resaltar que el ser humano es quién hace y da forma al mundo; los recursos económicos y materiales son únicamente sus herramientas para crear y cumplir con sus objetivos. Todo lo que existe creado por el hombre tiene una forma de mejorar o progresar, entonces ¿porque no renovar el Sistema Operativo Gubernamental? para crecer y estar en posibilidades de competir en el mundo y ser una fuerza más, si se tiene todo lo necesario y más que otros países que nos superan.

El pensamiento del hombre es una fuente de creación e inspiración tan intrincada que todo estudioso del tema tiene sus propias versiones y respuestas a la conducta del ser humano; sin embargo, hablar de la forma de ser y de pensar del mexicano es cosa aparte. La cultura mexicana tiene sangre tolteca, genes de personas cultas, inteligentes y sabias; mezclada con la de gente bárbara, menos culta y de antepasados diferentes que crearon una raza única y especial, formaron un pueblo religioso, apegado a sus costumbres y de fuertes lazos familiares que son capaces de todo por defender a la familia, inteligentes por naturaleza gracias a su origen, pero que no han tenido el acierto de elegir a su gobierno, yendo de fracaso en fracaso y manteniendo el descenso de la calidad educativa.

## *CONCLUSIONES*

Los pocos dirigentes que han impulsado el progreso del país, no han dejado en la estructura política la suficiente raíz como para perpetuar sus ideales, multiplicar su trabajo y fomentar el crecimiento legislativo y la responsabilidad de un puesto público. Por lo que tenemos como resultado un país con un potencial enorme, con gente de calidad, sin la dirección adecuada.

Por lo tanto es una necesidad urgente; llevar a cabo reformas gubernamentales en el sistema operativo que modifiquen la estructura, la forma de gobernar y de regir la conducta del funcionario público, mediante una forma planeada, estructurada y radical en todos y cada uno de los puestos que se pagan con el dinero de los mexicanos. Sin duda, una de las formas más eficaces que tiene la administración es el Desarrollo Organizacional que dispone de una serie de herramientas útiles, técnicas y procedimientos adecuados para lograrlo.

El programa para mejorar el sistema operativo gubernamental contiene un plan en forma estructurada para aplicar en cualquier área que se considere necesario llevar a cabo un cambio. Además, tiene un breve resumen de la problemática del gobierno donde se puede aplicar y que es básico tomar en consideración si se busca optimizar los recursos y el potencial de los servidores públicos.

El caso práctico en un departamento de almacenes del gobierno del Distrito Federal, es solo un ejemplo de la aplicación de un programa de mejoras continuas y deseo de cambio, haciendo lo que se hace pero mejor cada vez, sintiéndose satisfecho de su trabajo y sabiendo que no se necesita ser corrupto para mejorar tu calidad de vida.

Conocer su efectividad, haber vivido los cambios, tener compañeros y amigos formando un equipo de trabajo perdurable, convencidos de que siempre se puede mejorar, aplicándolo siempre en el área que les corresponda dirigir o participar, porque fue un cambio para toda la vida. Es una experiencia tan gratificante, que convence plenamente, fomentar su aplicación, es confiar en que un programa debidamente planeado y adecuadamente dirigido prueba que el sistema gubernamental será diferente.

## *CONCLUSIONES*

En la función pública, no se da continuidad a los programas y que cada candidato crea su ideal de gobierno y pocos reconocen el esfuerzo del anterior, pero la semilla sembrada en las personas siempre buscará la luz para germinar, por lo anterior, el tiempo invertido y el trabajo realizado en su momento siempre será oportuno, las ideas y tecnologías avanzan pero siempre queda la esencia en la gente, sí es posible modificar la costumbre de los servidores públicos de hacer mal uso de los bienes y renovarse para no permitir la corrupción; solo se necesita que cada administración incluya en sus proyectos, un programa de cambio para sus áreas, hasta comprometer a la gente para erradicar por completo el concepto de servidor público como se conoce en la actualidad.

Entonces, el siguiente paso es hacerlo efectivo en todo el sistema gubernamental mexicano, tiene que hacer lo necesario para cambiar, incluso los representantes desde que están en campaña están convencidos de que su administración será diferente y luego ¡qué esperan!. El programa de Desarrollo Organizacional finca su base principalmente en las personas, en su comportamiento, sus reacciones, su motivación, sus ideales, la superación y el compromiso con el cambio, con renovar los esquemas y mejorar actitudes, modificar costumbres y procedimientos, es por eso que aplicado mediante un plan y dándole el seguimiento necesario, evaluando los resultados y retroalimentando a la gente, para ajustar lo necesario e iniciar cada vez un nuevo plan, rectificando los errores y corregir el programa es indudable que funciona.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

*Actitud.*- Postura del cuerpo, disposición de ánimo de algún modo manifestada.

*Administrar*(del latín *ad.* a y *ministrare* servir), gobernar, regir; en un Gobierno, administrar bienes ajenos, administrar la República.

Bien.- Fil. En sentido general, todo lo que es útil, valioso o apetecible. Econ. Lo que existe en cantidad limitada y sirve para la satisfacción de necesidades humanas. Hacienda o caudal

*Bienes muebles.*- Los que pueden trasladarse.

*Bienes de consumo.*- Aquellos que satisfacen las necesidades directas de los compradores.

*Bienes de equipo.*- Productos que sirven para las instalaciones básicas de una empresa.

*Bienes inmuebles o raíces.*- Los que no pueden trasladarse.

*Burocracia.*- Importancia excesiva de los empleados públicos. Clase social formada por esos empleados.

*Burocratismo.*- Abuso de la burocracia. Según M. Crozier, el sistema burocrático es el modo de organización característico de una sociedad dominada por el miedo a las relaciones sociales y por la remisión continua de los problemas a las decisiones del Estado, de la Administración pública o de los aparatos dirigentes de cualesquiera otras instituciones u organizaciones. En consecuencia, el sistema burocrático ampara y promueve la pasividad, despersonalización e irresponsabilidad del individuo y favorece, la extensión del poder.

*Conducta.*- Manera de conducirse o comportarse una persona, modo de ser y de actuar de los hombres. En psicología, a partir de la revolución conductista, si pretendía ser científica, tenía que limitarse al estudio de los procesos, actividades y reacciones abiertas de los sujetos que fueran públicamente observables y en principio que sea posible medir.

*Costumbre.*- Hábito, modo habitual de proceder o conducirse. Práctica muy usada que ha adquirido fuerza de precepto. Conjunto de cualidades o inclinaciones que forman la personalidad distintiva de un individuo, grupo, nación, pueblo, etc.

*Cultura.*- Desarrollo Intelectual o artística. Acción de cultivar las letras, las ciencias, etc. Conjunto de elementos materiales e inmateriales (lengua, ciencias, técnicas, costumbres, tradiciones, valores y modelos de comportamiento, etc.) que, socialmente transmitidos y asimilados, caracterizan a un determinado grupo humano con respecto a los otros.

*Estado.*- Forma de gobierno. Nación sometida a un gobierno.

*Motivación.*- Acción o efecto de motivar, dar o explicar la razón o motivo. Psic. Conjunto de los elementos o factores (necesidades, valores y modelos sociales, etc.) Que determinan dinámicamente la conducta del individuo activándola y dirigiéndola hacia un determinado objetivo.

*Presupuesto.*- Presuponer. Motivo, causa, o pretexto con que se ejecuta una cosa. En economía, estimación de los ingresos y gastos que para un período determinado de tiempo realizan las unidades económicas.

*Programa.*- Declaración previa de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión.

*Recurso.*- Bienes, medios de subsistencia. Elementos disponibles para acudir a una necesidad o llevar a cabo una empresa.

*Valor.*- Lo que vale una persona o cosa.

*Procedimiento.*- Acción o modo de obrar. Modo de proceder en justicia.

*Actitud.*- Postura del cuerpo, disposición de ánimo de algún modo manifestada.

*Administrar*(del latín *ad.* a y *ministrare* servir), gobernar, regir; en un Gobierno, administrar bienes ajenos, administrar la República.

*Apostasía.*- Acción de apostatar.

*Apostatar.*- Negar la fe cristiana. Abandonar un religioso su orden.

*Bien.*- Fil. En sentido general, todo lo que es útil, valioso o apetecible. Econ. Lo que existe en cantidad limitada y sirve para la satisfacción de necesidades humanas. Hacienda o caudal.

*Bienes muebles.*- Los que pueden trasladarse.

*Bienes de consumo.*- Aquellos que satisfacen las necesidades directas de los compradores.

*Bienes de equipo.*- Productos que sirven para las instalaciones básicas de una empresa.

*Bienes inmuebles o raíces.*- Los que no pueden trasladarse.

*Burocratismo.*- Según M. Crozier, el sistema burocrático es el modo de organización característico de una sociedad dominada por el miedo a las relaciones sociales y por la remisión continua de los problemas a las decisiones del Estado, de la Administración pública o de los aparatos dirigentes de cualesquiera otras instituciones u organizaciones. En consecuencia, el sistema burocrático ampara y promueve la pasividad, despersonalización e irresponsabilidad del individuo y favorece, la extensión del poder.

*Calpulli.*- Las tierras comunales divididas en parcelas. Congregación de casas, que podían transmitirse a los herederos, pero se tenía la obligación de cultivarlas por dos años, esta forma de propiedad guarda una semejanza con el ejido; sin embargo, en el calpulli existe una diversa vinculación política económica y religiosa.

*Comportamiento.*- conducta, modo de ser.

*Conducta.*- Manera de conducirse o comportarse una persona, modo de ser y de actuar de los hombres. En psicología, a partir de la revolución conductista, si pretendía ser científica, tenía que limitarse al estudio de los procesos, actividades y reacciones abiertas de los sujetos que fueran públicamente observables y en principio que sea posible medir.

*Costumbre.*- Hábito, modo habitual de proceder o conducirse. Práctica muy usada que ha adquirido fuerza de precepto. Conjunto de cualidades o inclinaciones que forman la personalidad distintiva de un individuo, grupo, nación, pueblo, etc.

*Cultura.*- Desarrollo Intelectual o artística. Acción de cultivar las letras, las ciencias, etc. Conjunto de elementos materiales e inmateriales (lengua, ciencias, técnicas, costumbres, tradiciones, valores y modelos de comportamiento, etc.) que, socialmente transmitidos y asimilados, caracterizan a un determinado grupo humano con respecto a los otros.

*Concusión.*- Exacción cometida por un funcionario público. *Exactor.*- Cobrador de impuestos.

*Dependencia.*- Oficina que depende de una superior. En México las áreas que tienen como superior jerárquico al poder Ejecutivo Federal.

*Entidad.*- Colectividad considerada como unidad. Corporación.

*Estado.*- Forma de gobierno. Nación sometida a un gobierno.

*Estimulación.*- Acto de estimular.- *Estimular.*- Aguijonear, punzar, incitar, excitar.

*Factor.*- Agente de un comerciante para comprar o vender, empleado que cuida de la recepción, entrega o expedición de las mercancías y equipajes.

*Idiosincrasia.*- El temperamento propio por el cual se distingue uno de los demás.

*Infidencia.*- Deslealtad.

*Moral.*- Ciencia que enseña las reglas que deben seguirse para hacer el bien y evitar el mal. Conjunto de facultades del espíritu. Relativo a la moral. Espiritual, intelectual.

*Motivación.*- Acción o efecto de motivar, dar o explicar la razón o motivo. Psic. Conjunto de los elementos o factores (necesidades, valores y modelos sociales, etc.) Que determinan dinámicamente la conducta del individuo activándola y dirigiéndola hacia un determinado objetivo.

*Política.*- Es el arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. Entendiendo como *Estado* la forma de gobierno.

*Presupuesto.*- Presuponer. Motivo, causa, o pretexto con que se ejecuta una cosa. En economía, estimación de los ingresos y gastos que para un período determinado de tiempo realizan las unidades económicas.

*Procedimiento.*- Acción o modo de obrar. Modo de proceder en justicia

*Programa.*- Declaración previa de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión.

*Recurso.*- Bienes, medios de subsistencia. Elementos disponibles para acudir a una necesidad o llevar a cabo una empresa.

*Sarao.*- Reunión nocturna donde se baila y toca música.

*V. GLOSARIO*

*Valor.* - Lo que vale una persona o cosa.

*Veedor.* - Aficionado a mirar o registrar las acciones ajenas. Inspector encargado de examinar ciertas cosas. Cargo antiguo de palacio.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1.- ABC DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

Carlos Audirac Camarena, Verónica de León, Alberto Domínguez, Ma. Elena López G.  
Editorial Trillas.

### 2.- ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL. *1ª. Parte Relaciones Humanas.*

Agustín Reyes Ponce. Editorial Limusa.

### 3.- ADMINISTRACIÓN POR OBJETIVOS.

Agustín Reyes Ponce. Editorial Limusa.

### 4.- ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS teoría y práctica *1ª. Parte.*

Agustín Reyes Ponce. Editorial Limusa.

### 5.- ALMACENES Planeación Organización y Control.

Alfonso García Cantú. Editorial Tillas. 1989.

### 6.- AUDITORIA ADMINISTRATIVA

William P. Leonard. Evaluación de Métodos y Eficiencia Administrativos.  
Editorial Diana. México. 1985

### 7.- AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

Apuntes de la Facultad de Contadoría y Administración. UNAM. C.P. y LAE Jorge  
Alvarez Anguiano. 1980.

### 8.- AUDITORIA INTEGRAL.

Academia Mexicana de Auditoría Integral. A. C. Dofiscal Editores. S. A. De C. V.  
México 2003

### 9.- AUDITORIA ADMINISTRATIVA

José Antonio Fernández Arena. Editorial Diana. México 1982.

### 10.- AUDITORIA ADMINISTRATIVA

Armando González Mondragón. Editorial. Trillas.

### 11.- BIBLIOTECA DEUSTO DE DIRECCIÓN Y ORGANIZACIÓN.

Tomo 3 El Comportamiento Humano en la Organización . Edgar F. Huse y  
James L. Bowditch. Boston College. Fondo Educativo Interamericano, S. A. 1975



12.- ¡BIEN HECHO!

Ken Blanchard, Thad Lacinack, Chuck Tompkins y Jim Ballard. Grupo Editorial Norma. México 2005

13.- CAPACITACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL.

Alfonso Siliceo Edit. Limusa Noriega Editores. México 2001

14.- CLÁSICOS HARVARD DE LA ADMINISTRACIÓN

Promociones Editoriales Mexicanas, S. A. De C.V.

Publicaciones Ejecutivas de México.

México. D. F. 1989.

15.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-

Con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión.

Javier Moreno Padilla, Rodolfo Cartas Sosa. Patricia Cano Vargas y José

Antonio Bunt Castro. Edit. Trillas. México. 1998.

16.- COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL.

Stephen P. Robbins. Edit. Prentice Hall. 1987.

17.- CRONOLOGÍA DE LA HISTORIA DE MÉXICO

Lilia E. Romo Medrano y Humberto Sánchez Córdoba. Grupo Patria Cultural. 2005

18.- DERECHO ADMINISTRATIVO.

Andrés Serra Rojas . Editorial Porrúa, S. A. México

19.- DESARROLLO ORGANIZACIONAL.

Faria Mello. Edit. Limusa. 2003

20.- DESARROLLO ORGANIZACIONAL.

Valores, proceso y tecnología.- Newton Margulies y Anthony P. Raia. Editorial DIANA.

21.- DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL.

Carlos Augusto Audirac Camarena. Verónica de León Estavillo. Alberto Domínguez

González. María Elena López García. Lourdes Isabel Puerta Negrete. Editorial Trillas.

México 2003.

22.- DESARROLLO SOCIAL Y ORGANIZACIÓN: Problemas y perspectivas del

mejoramiento deliberado. Dr. Alberto Castañeda Asmitia. Dra. Graciela Sánchez

Bedolla. Psic. Rosa Celia Ríos Rodríguez. Lic. Salvador Zeceña Franco. Editorial

IEE, S. A. 1976

- 23.- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO SALVAT  
Salvat Editores. S. A. Barcelona España  
Gráficas Estella (Navarra) 1985.
- 24.- DINÁMICA DE LA ACCIÓN DE GRUPO.  
D. M. Hall. Herrero hermanos, sucesores, S. A. México 1997
- 25.- EL COMPORTAMIENTO HUMANO EN LA ORGANIZACIÓN.-  
Edgar F. Huse y James L. Bowditch. Ediciones DEUSTO S. A.
- 26.- EL MEXICANO: RAÍCES DE LA MEXICANIDAD.  
Antonio Oriol Anguera Fernando Vargas Arreola. IPN México.
- 27.- EL MEXICANO, PSICOLOGÍA DE SUS MOTIVACIONES  
Santiago Ramírez. Editorial Grijalbo. 2002
- 28.- EL SECRETO DE LOS ZAPATOS VIEJOS.  
Dick Lyles. Grupo Editorial Norma.
- 29.- FUNDAMENTOS DE ADMINISTRACIÓN.- Lourdes Munch Galindo y José G. García Martínez.  
Edit. Trillas. 2004. México.
- 30.- GUIA PRACTICA DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL  
Luis Ferrer Pérez. Editorial Trillas. México. 1986
- 31.- HISTORIA MÍNIMA DE MÉXICO.-  
Daniel Cosío Villegas, Ignacio Bernal, Alejandra Moreno Toscano, Luis González Eduardo Blanquel  
Lorenzo Meyer. El Colegio de México.. 1998
- 32.- HISTORIA DE MÉXICO .  
Sergio Orlando Gómez Méndez, Rosa Ortiz Paz, Oswaldo Sales Colin, José Sánchez Gutiérrez.  
Limusa-Noriega Editores. 2001.
- 33.- HISTORIA GENERAL DE MÉXICO.-  
Amalia López Reyes y José Manuel Lozano Fuentes. Edit. Compañía Editorial Continental S.A. de  
C.V. México.1994.
- 34.- INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN.-  
Idalberto Chiavenato.- Edit. Mc. Graw Hill.

- 35.- LA AUDITORIA ADMINISTRATIVA. Un enfoque científico.  
Eduardo J. Mancillas Pérez. Editorial Trillas. México 2001.
- 36.- LA CAPACIDAD DE GOBERNAR EN MÉXICO.  
Samuel Schmidt. Ediciones Santillana. México 1997.
- 37.- LA EMPRESA Y SUS RELACIONES PUBLICAS.  
Fernando Rodarte Fernández. Editorial Limusa. México 1973.
- 38.- LA EMPRESA COMO SISTEMA ARMÓNICO.  
Edward Martín Baker. Editorial Panorama. México D. F. 2002
- 39.- LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO  
Instituto Nacional de Administración Pública.- Noriega Editores.México
- 40.- LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.  
Agustín Herrera Pérez. Editorial Carsa, S. A. 1991
- 41.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.- *Evolución de la Reforma Administrativa en México* . Alejandro Carrillo Castro. Miguel Angel Porrúa, S.A. 1980
- 42.- LA FILOSOFÍA DE LO MEXICANO.-  
Antonio Villegas. Fondo de Cultura Económica
- 43.- LA JAULA DE LA MELANCOLIA. Identidad y metamorfosis del Mexicano.  
Roger Bartra. Editorial Grijalvo 1997.
- 44.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.  
Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa. México 2006
- 45.- LIDERAZGO DE EXCELENCIA.  
Miguel Angel Cornejo. Editorial Grand S. A. de C. V. México 1996
- 46.- LOS NUEVOS PARADIGMAS DEL MEXICANO EN EL SIGLO XXI.  
Héctor Noguera Trujillo. Panorama Editorial.2001
- 47.- LOS EMPRESARIOS Y LA POLÍTICA EN MÉXICO: Una visión contemporánea.  
Roderic A. Camp. Fondo de Cultura Económica. México 1995.

48.- LOS VIVIDORES DEL ESTADO.

Luis Pazos. Editorial Diana. México 2002.

49.- PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO

Ramón García Pelayo y Gross. Ediciones Larousse. México 1990

50.- PSICOLOGÍA DEL MEXICANO EN EL TRABAJO

Mauro Rodríguez Estrada; Patricia Ramírez Buendía. Mc. Graw Hill. 1998

51.- PSICOLOGÍA INDUSTRIAL.

Joseph Tiffin y Ernest J. Mc.Cormick. Editorial Diana. México. 1979