



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

***“EL CLIMA ORGANIZACIONAL EN LAS INSTITUCIONES
PÚBLICAS DESDE EL ENFOQUE DEL
NEOINSTITUCIONALISMO”***

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A

CLAUDIO GUZMÁN GUZMÁN

T U T O R

DR. EDGAR ORTIZ CALISTO



CIUDAD UNIVERSITARIA, SEPTIEMBRE 2010



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.

DEDICATORIAS

***Para Francisca Guzmán,
donde quiera que esté,
con mi gratitud eterna.***

***A Martha Hernández Gallegos,
por su eterna paciencia.***

AGRADECIMIENTOS

Agradezco la amable contribución de Dr. Edgar Ortiz Calisto, Dr. Francisco Patiño Ortiz, Dr. Ignacio Arbesú Verduzco, Dr. Osvaldo Cruz Villalobos, Dr. Francisco José Díaz Casillas, Dr. Ramiro Carrillo Landeros, Mtro. Adán Arenas Becerril, Mtro. Oscar Laguna Maqueda y Francisco Abad Solares, por su gran apoyo para revisar el presente estudio de tesis y los valiosos comentarios que me otorgaron.

Índice

Introducción	7
Parte I Marco Teórico Conceptual.....	13
Capítulo I. Las Organizaciones desde el Enfoque del Neoinstitucionalismo y del Análisis de Clima Organizacional.....	13
1.1. El Neoinstitucionalismo en las Organizaciones Públicas	14
1.1.1. Las Instituciones como Unidades de Análisis.....	24
1.2. Qué son las Organizaciones: Concepto y Realidad	27
1.2.1. Clasificación de las Organizaciones	29
1.2.1.1. Definición de Organización Formal.....	30
1.2.1.2. Definición de Organización Informal.....	30
1.2.1.3. Organizaciones públicas.....	31
1.3. Cultura Organizacional	32
1.3.1. Clima Organizacional.....	33
1.4. Comentarios	40
Capítulo II. La Importancia del Factor Humano en las Teorías de la Gestión	42
2.1. Teoría de la Administración Científica	45
2.1.1 Orígenes del enfoque clásico	47
2.1.2 Organización y racionalidad.....	48
2.1.3 Crítica de la teoría de la administración científica.	51
2.1.3.1 Limitaciones de la teoría de la administración científica.....	51
2.1.3.1.1 Enfoque microscópico y mecanicista de la administración científica. 52	
2.1.3.1.2 Visión microscópica del hombre.	53
2.1.3.1.3 Enfoque incompleto de la organización.....	55
2.1.3.1.4 Enfoque prescriptivo y normativo	55
2.1.3.1.5 Enfoque de sistema cerrado.....	56
2.2. El Factor Humano en la Teoría Humanística	56
2.2.1 Aportaciones y Limitaciones del Enfoque de Relaciones Humanas	58
2.3. Teoría Contemporánea o Motivacional	61
2.4. Comentarios	65

Parte II. Marco Metodológico.....	66
Capítulo III. Aplicación de un Modelo de Análisis del Clima Organizacional en una Institución Pública.....	66
3.1. Metodología del Modelo de Análisis de Clima Organizacional.....	66
3.1.1 Objetivo del diagnóstico.....	67
3.1.2 Premisas del diagnóstico de clima organizacional.	67
3.1.3 Dimensiones de clima organizacional.	68
3.1.3.1 Dimensión relacional.....	69
3.1.3.2 Dimensión de crecimiento.....	69
3.1.3.3 Dimensión de cambio.	70
3.1.4 Metodología.	70
3.1.4.1 Descripción de la encuesta.....	71
3.1.4.2. El cuestionario	72
3.2. Comentarios.....	73
Parte III. Descripción del Análisis.....	74
Capítulo IV. Análisis de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.....	74
4.1. Descripción de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	75
4.1.1 Leyes y reglamentos que instituyen a la CDI	75
4.1.2 La CDI es un organismo descentralizado de la Administración Pública Paraestatal.....	76
4.1.3. Responsabilidades de la CDI.....	82
4.1.4 Objetivo de la CDI.....	87
4.1.5 Estructura tangible e intangible de la CDI	87
4.1.5.1 Estructura tangible.	88
4.1.5.2 Estructura intangible.	90
4.1.5.2.1. Misión de la Comisión.....	90
4.1.5.2.2. Visión de la CDI	90
4.1.5.2.3. Objetivos Estratégicos	91
4.1.5.2.4. Principios de la CDI	92
4.1.5.3 Funciones de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	93
4.2. Cultura Organizacional de la CDI.....	94
4.3. Comentarios.....	95

Capítulo V. Levantamiento de la encuesta, análisis, hallazgos y recomendaciones	96
5.1. Aplicación del Modelo	97
5.2. Sistematización de la información	99
5.2.1 Fase analítica	100
5.3. Tamaño de la muestra y características del personal encuestado	101
5.4. Hallazgos y resultados	103
5.4.1 Aspectos más favorables	103
5.4.2 Aspectos más desfavorables	105
5.4.3 Principales problemas	106
5.4.4 Principales obstáculos al cambio	108
5.4.5 Valores	109
5.4.6 Dimensión relacional	111
5.4.7 Dimensión de Crecimiento	112
5.4.8 Dimensión del Cambio	114
5.5. Ubicación de la CDI con respecto a la calidad	115
5.6. Recomendaciones propuestas a la CDI	119
5.6.1 Recomendaciones Generales	120
5.6.2 Recomendaciones sobre el ambiente de trabajo	121
5.6.3. Recomendaciones para la capacitación	121
5.6.4 Recomendaciones en torno a los estilos de dirección	122
5.6.5 Recomendaciones con respecto a la comunicación	122
5.6.6 Recomendaciones sobre el proceso de evaluación	123
Conclusiones	124
Anexo 1	132
Bibliografía	142

Introducción

La búsqueda gubernamental por promover el bien común en la sociedad ha impulsado que las prácticas administrativas evolucionen y que se busquen estrategias y herramientas novedosas que le permitan a los gobiernos responder eficaz y eficientemente a las necesidades de la población y demandas ciudadanas.

Por esa razón, muchas de las teorías de la administración privada han sido transformadas e implantadas en la gestión gubernamental, lo cual ha enriquecido el debate y las prácticas dentro de la administración pública; algunos beneficios de esta importación ha sido la mejora en el desempeño institucional; el reconocimiento de la importancia de las y los trabajadores en la consecución de los objetivos institucionales y el proceso de transparencia y rendición de cuentas entre otros.

No obstante, en algunas ocasiones dicha importación no resulta benéfica o se realiza de una forma poco ordenada, pues las modificaciones no se efectúan de acuerdo a la condición que impone una de las características básicas de las políticas públicas; el que no buscan obtener beneficios o ganancias sino responder a las necesidades de la ciudadanía. En muchas otras ocasiones la transformación ha sido adecuada para cumplimentar las necesidades del gobierno y de la propia gobernabilidad.

Una de las áreas innovadoras en la Administración Pública es la referente al reconocimiento y evaluación del comportamiento de las y los trabajadores dentro de las instituciones y organizaciones públicas. Tema que tiene particular relevancia para la consecución de los objetivos institucionales y para favorecer el desarrollo y ejecución de las políticas y programas de

gobierno para que respondan a las demandas ciudadanas y, por último, apoyen la procuración del bien común.

La evaluación del personal que labora en el sector público no siempre puede ser vinculada a su “productividad”, pues muchas de las prácticas públicas de gobierno no se relacionan con objetivos cuantificables o medibles en el corto plazo, por lo que se dificulta desarrollar una evaluación vinculada al desempeño, por ejemplo el impacto de la educación, los programas de salud y alimentación o en el combate a la pobreza son medibles en el mediano y largo plazo con un análisis de diversas variables que no se vinculan directamente al trabajo de una sola institución estatal. Es necesario identificar elementos que puedan ser evaluados y que permitan, por un lado, ubicar las áreas de oportunidad y las áreas sólidas dentro de las organizaciones y, por otro, identificar y reconocer los problemas que pueden tener dichas colectividades para diseñar las posibles soluciones e implantar los procesos necesarios para llevarlas a cabo.

El comportamiento de los individuos en las organizaciones es uno de los aspectos factibles para la evaluación del personal. Su conocimiento resulta primordial, pues la interacción de las y los trabajadores, así como el desempeño de los líderes de la organización y su interacción con el personal tiene un impacto nodal dentro de las actividades de la organización y en la consecución de las metas institucionales.

Este tipo de evaluación es un área que se ha incorporado recientemente en el análisis y la investigación de la administración pública, por tal motivo es necesario impulsar el desarrollo de técnicas, herramientas y esquemas teóricos que nos permitan evaluar y reconocer su impacto en la organización e identificar las posibles soluciones que se pueden desarrollar a partir de esa evaluación. Este trabajo se inscribe en ese ánimo.

De ahí que la presente investigación tiene como propósito analizar y explicar los diferentes elementos relativos al comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones públicas. Para ello en el documento, que tiene usted en sus manos, se describirán algunos antecedentes teóricos que se han desarrollado en las organizaciones privadas y que han servido como soporte para el desarrollo de teorías similares para el ámbito de las organizaciones públicas.

Para darle sustento teórico, se recurrirá al enfoque neoinstitucionalista porque además de considerar los aspectos formales del contexto, concibe la integralidad del individuo como elemento fundamental en el desempeño de las instituciones, de manera que se destaca la trascendencia de las actitudes, la satisfacción laboral, el involucramiento, los valores y la cultura organizacional, entre otros.

Con base en las herramientas conceptuales del neoinstitucionalismo, se pretende mostrar una herramienta alternativa que contribuya al conocimiento del potencial de las organizaciones públicas y apoyar la mejora en la calidad de sus servicios, así como para proyectar una buena imagen al exterior y desarrollar un funcionamiento efectivo.

La presente investigación representa un esfuerzo por contribuir al análisis de la problemática que enfrentan las instituciones públicas, con el propósito de aportar elementos para la transformación de los esquemas que tradicionalmente han regido el funcionamiento de las organizaciones, en los que se da poca o nula importancia al sentir y actuar de los servidores públicos, omitiendo sus percepciones, aspiraciones y expectativas, lo cual constituye un severo problema en los tiempos modernos, cuando tiene que destacarse la integralidad de los individuos y su impacto en el desempeño organizacional.

Hipótesis

El clima organizacional tiene un impacto significativo en el desarrollo y consecución de los objetivos de las organizaciones públicas por lo que su medición facilita el conocimiento de la organización, la identificación de áreas sólidas y de oportunidad, así como apoyar la mejora continua del desempeño organizacional.

Hipótesis Derivadas

- El marco institucional influye en los diferentes elementos de carácter formal e informal que conforman el clima organizacional, así como en el funcionamiento y comportamiento de las organizaciones públicas.
- Las negociaciones y arreglos institucionales que definen el clima organizacional en el ámbito público no dependen únicamente de aspectos racionales; en el desempeño institucional también influyen factores de carácter subjetivo ligados a las preferencias, expectativas e intereses individuales.
- El fortalecimiento del clima organizacional favorece el nivel de eficacia y eficiencia de las organizaciones, pues permite establecer un mayor grado de compatibilidad entre los objetivos de las entidades y los intereses individuales de sus integrantes, estimando a la organización como un todo integrado y condicionado por las transformaciones de su entorno.

Objetivo General

Identificar el impacto del clima organizacional en el desarrollo de las organizaciones públicas.

Objetivos Particulares

- Describir a las organizaciones desde el punto de vista del neoinstitucionalismo.

- Describir y analizar las teorías de gestión y el factor humano en las organizaciones.
- Identificar y analizar las variables tangibles e intangibles de una organización pública específica
- Exponer y detallar la utilización de una herramienta útil para evaluar el clima organizacional

Para dar respuesta a la hipótesis, subhipótesis y los objetivos especificados se usará la teoría neoinstitucionalista, teoría que si bien se desarrolló para analizar y describir las instituciones privadas se ha modificado para que apoye la comprensión de las relaciones y prácticas que se desarrollan en las organizaciones del ámbito público. La transformación de teorías pensadas para el análisis de la práctica privada y su utilización en organizaciones públicas, como se comentó previamente, no es una práctica nueva y, de hecho, continúa desarrollándose en la actualidad como lo muestran las teorías vinculadas a la nueva gerencia pública.

Adicionalmente, se utilizará un instrumento desarrollado por el Dr. Luis Montaña para analizar y medir el clima organizacional. Dicha herramienta viene a llenar un vacío en la medición y análisis del clima organizacional y facilita el análisis de elementos organizacionales que hasta hace poco tiempo resultaba casi imposible medir, cuantificar y evaluar.

Con la herramienta desarrollada por el Dr. Montaña se obtiene la información a través de cuestionarios, los cuales son respondidos por el personal que labora en las organizaciones. La información recabada se analiza, vincula y proyecta para obtener índices y valoración que facilitan el reconocimiento de factores que afectan el clima organizacional y, por lo tanto, el desempeño institucional.

La presente investigación está dividida en tres partes:

La primera parte está conformada por los capítulos I y II, en ellos se detalla el marco teórico utilizado. Asimismo, se incluye sustento teórico en materia de clima organizacional y la importancia del factor humano en las organizaciones públicas.

En la segunda parte, capítulo III, es el marco metodológico, en la cual se describe la herramienta desarrollada por Luis Montaña, las categorías que se evalúan y se describe el funcionamiento de la misma.

En la tercera parte, capítulos IV y V, se describen las pautas formales e informales que constituyen la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se especifica el proceso de levantamiento de la encuesta, se describe el análisis y se detallan los resultados.

La presente investigación se realizó con apoyo de las y los Directivos del Centro para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a quienes agradecemos su ayuda, así como a las y los trabajadores que respondieron las encuestas.

Parte I

Marco Teórico Conceptual

Capítulo I.

Las Organizaciones desde el Enfoque del Neoinstitucionalismo y del Análisis de Clima Organizacional

En el presente apartado se describirán las bases teóricas y conceptuales del neoinstitucionalismo, teoría que si bien se desarrolló para explicar el desempeño de las organizaciones del sector privado ha servido de apoyo para el entendimiento y explicación de los fenómenos que se desarrollan en las organizaciones públicas.

La concepción de Thomas S. Kunh sobre el proceso de crisis de determinado paradigma, que precede a las revoluciones científicas, inicia con un desequilibrio intelectual causado por una contradicción entre la teoría, las predicciones que propone y la realidad. A partir de esta contradicción, se desarrollan líneas de investigación que intentan dar solución al conflicto, no obstante no lo consiguen. Así, el paradigma dominante es cuestionado, dando paso a la construcción de paradigmas alternativos, debidamente articulados, que estarán luchando entre sí por ser el nuevo paradigma dominante. De haber alguno que logre superar a los demás, entonces se observa una revolución científica en la materia.¹

En el ámbito de la ciencia política y de las organizaciones hay un camino semejante. El método comparativo clásico se encuentra en una crisis provocada por los mermados resultados tanto en su aplicación como en sus predicciones al ser contrastados con la realidad; asimismo, ha sido

¹ Véase Kunh, Thomas S. **La Estructura de las Revoluciones Científicas**, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

cuestionado sin ser capaz de reconstituir su hegemonía, de forma tal que en los años ochenta se generaron una serie de paradigmas alternativos, dentro de los cuales se encuentra el neoinstitucionalismo, el cual pugna por posicionarse como el paradigma dominante.

Así, en este documento se abordan y analizan elementos conceptuales de las teorías del Neoinstitucionalismo y Desarrollo Humano (Clima Organizacional), con la finalidad de comprender la factibilidad de su aplicación en el estudio del comportamiento de las organizaciones públicas.

1.1.El Neoinstitucionalismo en las Organizaciones Públicas

De acuerdo con James G. March y Johan P. Olsen, el interés por las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre política y, particularmente, en los estudios sobre legislatura, gobierno local, legislación pública, economía política, cultura política, determinación de políticas públicas, elección racional y elites políticas.² Una de las áreas de investigación es la teoría neoinstitucionalista donde los autores plantean que el mercado no se reduce simplemente a precios y cantidades entre individuos, en las que la suma de todas las decisiones explica el funcionamiento del mercado, como lo planteaba la teoría neoclásica.³ Por lo contrario, el neoinstitucionalismo incorpora el contexto institucional en el que opera el mercado para explicar lo que la teoría neoclásica no pudo.

Douglass C. North, vincula y analiza la estructura y el cambio en la historia económica con el propósito de establecer algunos fundamentos teóricos para el análisis del cambio institucional. Con ello realiza una crítica a algunos

² Véase la introducción, G. March James y P. Olsen Johan. **El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política.** pp. 9-40.

³ Hasta entonces la teoría económica no tenía una explicación convincente respecto al siguiente tipo de preguntas: ¿por qué muchos países, a pesar de haber mantenido tasas de inversión altas durante periodos largos, no alcanzaron un crecimiento estable y eficiente?, ¿por qué algunas economías, a pesar de una dotación de recursos naturales generosa y de la existencia de un volumen de capital muy considerable, no han podido crecer de manera sostenida? y, finalmente, ¿por qué las economías que liberaron sus mercados y restringieron la participación del Estado en la economía, siguieron las recomendaciones de la teoría convencional, no sólo no tuvieron un desempeño económico exitoso, sino por el contrario han vivido crisis recurrentes y un mayor empobrecimiento social?. Véase José Ayala Espino. **Instituciones y Desempeño Económico, El Mercado de Valores**, pp 3-11.

postulados de la teoría neoclásica y señala que ésta no proporciona muchos elementos para conocer a las organizaciones, pues adolece de una comprensión clara sobre la coordinación y la cooperación humana; el autor sostiene que se requiere una teoría que permita analizar, conocer y explicar la interacción de los individuos con su medio ambiente, así como los “costos subyacentes de negociar y la forma en que estos costos resultan alterados por estructuras institucionales diferentes”⁴ con aspectos que anteriormente se marginaban y hoy son fundamentales para el funcionamiento de los mercados, como son:

- El marco jurídico.
- Las estructuras de poder.
- El acceso a la información.
- La formación de los individuos (cultura y valores).
- Las características del sistema político alrededor de lo que se denomina instituciones o reglas del juego y las organizaciones o actores.

Esta visión más integral significa para el neoinstitucionalismo un marco conceptual y metodológico multidisciplinario, pues compone diversos campos de las ciencias económicas (teoría económica del Estado), ciencias jurídicas (derecho), sociología (teoría de la acción colectiva), psicología (psicología organizacional) y administración pública.

El elemento central de esta teoría radica en la importancia de la calidad de las instituciones, de sus leyes, ordenamientos, disposiciones, normas formales e informales que se traducen en una determinada calidad del funcionamiento y operación de la economía, que se mide por el nivel de los costos de transacción. Se ha considerado al mercado como un simple mecanismo de precios que permite la interacción entre la oferta y la demanda, que coordina las decisiones de los agentes económicos; no obstante, en la práctica para

⁴ Véase Douglass Cecil North. 1981. **Estructura y cambio en la Historia Económica**. España. Ed. Alianza pág. 47

que funcione eficientemente, debe estar apoyado en un marco jurídico formal o de reglas de juego informales, pero basados finalmente en un sistema normativo y/o en la confianza de los agentes económicos. Sin este marco no es factible operar las diversas transacciones económicas (comercial, financiera, productiva, etcétera).

En este punto hay coincidencia en los autores neoinstitucionalistas, como Douglass C. North, James G. March y Johan P. Olsen, Hebert Simon y José Ayala Espino, entre otros, para los que el neoinstitucionalismo tiene su base en la economía neoclásica (conducta humana racional), aunque en sus ramas existen supuestos que no eran admitidos, tales como: la información asimétrica⁵, los costos de transacción,⁶ los derechos de propiedad y contratos,⁷ y los mecanismos de coordinación.⁸ Para Douglass C. North, “las instituciones –a diferencia de la teoría neoclásica, donde las instituciones no existen en el mercado y, si se presentan, son nocivas porque distorsionan su funcionamiento-, son elementos clave que intervienen en el rendimiento del mercado dependiendo de su funcionalidad, ya que afectan a los demás elementos que constituyen el costo total: los costos de producción y los costos de transacción”.⁹

Si se quieren mercados eficientes, se necesitan costos de transacción y de producción bajos y competitivos; en otras palabras, que las instituciones (reglas del juego) y las organizaciones (actores), así como el tipo de incentivos o señales del mercado, sean las adecuadas y funcionales para promover la eficiencia del mercado y la productividad de la economía. En la perspectiva del neoinstitucionalismo, el análisis de la economía y los

⁵ Se conoce como problema de información asimétrica cuando uno de los involucrados en una transacción no conoce toda la información y el otro involucrado puede esconderla.

⁶ Los costos de transacción son aquellos en los que los individuos incurren al realizar una acción dentro de una organización.

⁷ Los derechos de propiedad y contratos se emplean en la solución de conflictos entre individuos bajo el supuesto de al existir una clara asignación de éstos tanto los costos como los beneficios serán adjudicados eficientemente.

⁸ Los mecanismos de coordinación se emplean en la solución de problemas de acción colectiva, pues no sólo es necesaria la cooperación entre los actores sino también su coordinación.

⁹ Véase Douglass C. North, **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. EUA: The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1990.

mercados se enfocan en los siguientes puntos que ha sintetizado lúcidamente José Ayala:

- "A las estructuras de poder se les debe analizar desde una doble perspectiva: la organización y el control del sistema económico y el proceso jurídico, es decir, el nexó marco jurídico-proceso económico, que es el proceso central que organiza y estructura la relación marco jurídico-gobierno-política-economía.
- Hay que enfocar los problemas de asignación de recursos como un proceso de ajuste complejo y de negociaciones entre individuos, grupos, el Estado, etc., y no normativamente, como la economía convencional.
- Se deben estudiar las relaciones entre el tipo de instituciones y los costos de transacción.
- Hay que tomar en cuenta que los problemas de información elevan los costos de transacción en el ámbito del diseño y aplicación de las políticas públicas. La influencia negativa de las instituciones ineficientes se expresa no solamente en el nivel macroeconómico y macro social, sino también en el nivel de la empresa y de la estructura de la organización industrial, afectando la eficiencia en la asignación de recursos en la microeconomía.
- Se debe considerar que las instituciones y las estructuras jerárquicas en las organizaciones económicas son aspectos que pueden cambiar las elecciones y acciones de los individuos y grupos.

- Se debe tomar en cuenta que los agentes económicos actúan colectivamente, a través del mercado, pero también, y de manera decisiva, del proceso político y jurídico que se sigue para encontrar soluciones a problemas de asignación de recursos y distribución del ingreso, para los cuales el mercado no ofrece respuestas o soluciones eficientes.
- De igual forma, introduce el papel de la cultura en el proceso de evolución de una economía como un proceso acumulativo de conocimientos, hábitos y valores. La cultura es importante en la formación de las identidades individuales y colectivas, las preferencias sociales y económicas en cuanto al ahorro, el trabajo, la inversión, etc. Los individuos son formados y moldeados por las reglas que acepta y que la sociedad sanciona. Su comportamiento y elecciones contribuyen a reforzar o cambiar las reglas del juego existentes".¹⁰

James G. March y Johan P. Olsen coinciden con Douglass C. North y José Ayala Espino, al sostener que las ventajas competitivas de las naciones no están sustentadas en la abundancia relativa de determinado factor de la producción, como tampoco en la existencia de mercado, sino en aquellas economías con instituciones de mercado que están generando incentivos a la productividad, creatividad y eficiencia. Es decir, la riqueza de las naciones no depende tanto de la dotación de recursos, sino de la calidad de sus propias instituciones y políticas públicas.

En el mismo sentido North apunta que vale la pena insistir en la importancia del marco institucional y su impacto en el desempeño de una economía, toda vez que constituye el punto clave del éxito relativo de desarrollo en las sociedades modernas. No basta contar con una gran cantidad de recursos humanos, económicos y financieros para emprender el camino hacia la

¹⁰ Ayala, Espino José. **Instituciones y Economía**, p. 42.

“prosperidad”, pues todo eso resulta insuficiente si se carece de un marco institucional adecuado para concretar dichas aspiraciones.

Para estos autores del neoinstitucionalismo la eficiencia de los mercados existe siempre y cuando haya un eficiente arreglo institucional de intercambio a través de la cooperación y coordinación de los distintos agentes, los cuales, desde el enfoque institucional, son aquellos en los que los costos de transacción y transformación son muy bajos y presentan un conjunto de características básicas, entre las que se pueden mencionar:

- “La existencia de un Estado de derecho.
- Clara especificación de los derechos de propiedad, los cuales ofrecen incentivos para el crecimiento productivo.
- Bajo costo de la obligación de cumplimiento de los contratos.
- La existencia de capital social: la confianza en las instituciones y organizaciones”.¹¹

North ofrece un ejemplo básico del diseño institucional:

"Tomemos un ejemplo ridículo, aunque realmente no es tan ridículo: si las instituciones son de las que recompensan a la piratería, el resultado será unos piratas más eficientes y, sin duda alguna, la competencia entre organizaciones de piratas los llevará a aprender cómo ser cada vez mejores piratas, pero no habrá crecimiento económico sino una mejor piratería. Ahora, si sustituyo la palabra 'pirata' con 'organizaciones de redistribución' el resultado será lo que caracteriza a la típica estructura organizativa de casi todos los países pobres del mundo, es decir,

¹¹ Ibidem p. 45.

países que en su mayoría recompensan la actividad de redistribución”.¹²

De acuerdo con el enfoque del neoinstitucionalismo, los mercados no funcionan eficientemente por sí solos. Requieren de instituciones, que son las reglas del juego de una sociedad y que están formadas por la normativa formal (leyes, reglamentos, ordenanzas) y, con igual rango de importancia, por las normas informales de comportamiento de los actores (códigos de conducta, convenios), cuya importancia radica en la imposibilidad de que una economía funcione eficientemente si sólo cuenta con una normativa formal.

Además de las leyes y reglamentos que ordenan la economía, es necesario complementarla con normas de conducta que rijan el comportamiento de las organizaciones o actores. Normas de conducta ideales, que promuevan bajos costos de transacción, establezcan honestidad, integridad, cumplimiento de acuerdos (basados en la credibilidad y la confianza) y otras virtudes similares, como normas primordiales de funcionamiento, basadas en la credibilidad de sus instituciones y organizaciones.

Para la teoría neoinstitucionalista las organizaciones son los actores y están formadas por grupos de individuos unidos entre sí por un objetivo común. En el caso de organizaciones económicas, como las empresas, el objetivo común puede ser la maximización de las ganancias; si se trata de organizaciones políticas, como los partidos políticos, el objetivo común puede ser mantener el poder o tener buenos resultados políticos; si son organizaciones educativas, como universidades y escuelas, tendrán el objetivo común de transmitir información y conocimiento y contribuir al saber universal. Así, las instituciones y organizaciones son diferentes y forman parte del mismo proceso. Las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones son los jugadores. Eso es importante diferenciarlo, ya que los agentes del cambio

¹² Douglas North, “Estructurando Instituciones para el Desarrollo Económico”. Conferencia, Banco Central de Venezuela, 3 de agosto de 1995.

en el mundo son las organizaciones, que como actores compiten constantemente entre sí intentando cambiar o resistiéndose al cambio de las reglas institucionales; también existen las reglas no escritas, como la confianza entre los agentes o actores en la realización de las transacciones económicas. Asimismo, hay sociedades sin reglas escritas en las que los compromisos se amplían y operan por la confianza entre los agentes o actores en la realización de las operaciones económicas, como capital social de una comunidad o país.

Otra de las características del neoinstitucionalismo es la racionalidad limitada, de la cual fue precursor importante Hebert Simon, quien en sus obras *Administrative Behaviour* y *Models of Man: Social and Rational*,¹³ señaló que la falta de información y conocimiento completo altera el comportamiento económico de los individuos, y que el proceso de elección entre alternativas económicas tiene motivaciones más complejas que las meramente económicas, señaló además que la "racionalidad limitada", (concepto trabajado posteriormente por North) de acuerdo con la cual las elecciones racionales y maximizadoras de los individuos son restringidas o limitadas por las instituciones y los valores existentes, así como por capacidades de conocimiento, información y cálculo. Según Ayala¹⁴ este argumento se constituyó en una dura crítica que desafió los pilares conductistas del modelo de elección racional neoclásico.

North da especial importancia a los aspectos conductuales como parte del complejo institucional. Además de estimar los procesos y costos de información, deben tomarse en cuenta las condiciones mentales a través de las cuales los individuos procesan información y hacen sus elecciones, de manera que no se debe explicar únicamente por qué existen las instituciones, también debe explicarse cómo los individuos influyen en sus resultados.

¹³ Véase Simon, Hebert. **Administrative Behaviour**. EUA: Free Press, cuarta edición, 1997 y **Models of Man: Social and Rational**, EUA: Wiley, 1957.

¹⁴ Ayala Espino José. *Op. Cit.* p. 35.

Las ideas y las ideologías constituyen otro punto de atención, ya que las construcciones mentales subjetivas influyen de manera importante en los individuos para que interpreten el mundo y orienten sus elecciones, así:

“autores del neoinstitucionalismo aceptan básicamente que la racionalidad es limitada, ya que está sujeta a restricciones institucionales, a la competencia, a los problemas de información, en los que predomina la racionalidad procesal frente a la racionalidad instrumental, en donde los individuos se atienen a ciertos procedimientos o reglas cuando persiguen la maximización. Para Douglas North, en la relación entre individuos existen incertidumbres como producto de la información incompleta sobre la conducta de otros individuos”.¹⁵

Asimismo, North señala que “los mercados son imperfectos, la información incompleta y los costos de transacción elevados, lo cual ocasiona una situación de relativa incertidumbre para el ejercicio del cálculo racional. En estas circunstancias, los actores recurren a ideologías, teorías y modelos determinados históricamente para tratar de interpretar la realidad. Así pues, lo que al final se tiene son actores racionales atrapados en circunstancias definidas históricamente, con construcciones mentales subjetivas, quienes al actuar modifican de manera paulatina su contexto institucional”.¹⁶

La versión económica del nuevo institucionalismo, de acuerdo con Vergara, asume “la existencia de elementos culturales en la conformación del marco institucional, no obstante, rechaza que el comportamiento de individuos y organizaciones esté totalmente determinado por la cultura, esto es así, ya que entre las restricciones que el contexto histórico y cultural impone sobre los

¹⁵ Romero Javier. Estudio introductorio, en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (compiladores). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. p. 12.

¹⁶ Ver Vergara, Rodolfo (estudio introductorio) en James G. March y James G. Olsen. **El Redescubrimiento de las Instituciones**, pp. 21.

actores, éstos realizan cálculos racionales sobre acciones, consecuencias y posibles beneficios”.¹⁷

El reto es crear una economía institucional de mercado a través de una nueva organización institucional y participativa, con actores que se apeguen al imperio de las instituciones y de la ley, las cuales tienen como fin generar los incentivos a favor del crecimiento económico y tender los puentes entre el mercado, el estado y la sociedad para un desarrollo integral y sustentable. Por estas características North concibe al neoinstitucionalismo como una teoría reconciliadora entre la ciencia económica y las otras ciencias sociales.

Para los teóricos neoinstitucionalistas, existen diferencias entre las instituciones y las organizaciones. Las instituciones son las normas de actuación, es decir, estructuras construidas por el humano que conforman incentivos en el intercambio político, económico y social; éstas proporcionan una estructura estable, pero no necesariamente eficiente, a la interacción humana; de ahí que su función principal sea reducir la incertidumbre, que es generada por la información asimétrica e imperfecta entre los individuos. La estructura o marco institucional está conformada por instituciones formales (creadas por acuerdos) e informales (derivadas de las costumbres).

Las organizaciones son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos; también pueden entenderse como el espacio o arena donde interactúan los individuos. Existe una codependencia entre el desempeño de las organizaciones y el marco institucional; el desempeño de las organizaciones involucra los costos generados del monitoreo del cumplimiento del marco institucional por parte de los individuos, a la vez que éstos deben absorber los costos de transacción derivados de la realización de una acción dentro de las organizaciones y su marco institucional.

¹⁷ Ibidem, p. 35.

Las instituciones constituyen la estructura básica que permite establecer orden y reducir el grado de incertidumbre a lo largo de la historia de la humanidad. Ellas son referencia obligada para entender la interrelación entre política y economía, por lo cual la historia puede ser estimada como un “relato incremental de evolución institucional”.

La importancia de las instituciones se percibe en las distintas fases del proceso evolutivo por el que han atravesado las diferentes organizaciones humanas, desde la conformación de pequeñas aldeas y pueblos hasta nuestros días. El mundo moderno, caracterizado por la especialización internacional, requiere de instituciones y organismos capaces de salvaguardar los derechos de propiedad mediante limitaciones para que disminuya el grado de incertidumbre de “los jugadores” en su participación en los mercados. Tales limitaciones pueden incluso construirse multilateralmente para que provean de seguridad a quienes participan en los intercambios.

Como se ha observado la teoría Neoinstitucionalista busca explicar la realidad económica que viven las empresas privadas, sin embargo al utilizarla para entender el desempeño de las organizaciones públicas se debe tener en cuenta que las organizaciones públicas no buscan obtener ganancia o beneficios monetarios, sino que, como menciona Moore, lo que buscan las organizaciones y los servidores públicos es el bien común, lo que hace que tengan parámetros y normas de conducta distintos a los que prevalecen en el ámbito privado.

1.1.1. Las Instituciones como Unidades de Análisis

Douglas North, especialista en organizaciones y teórico del neoinstitucionalismo, se preguntaba ¿cómo fue que las sociedades divergieron en sus desempeños económicos?; ¿qué explica las características dispares de su desempeño? y ¿cuáles son las condiciones que

producen estas divergencias? Para responder a estos cuestionamientos, realizó un estudio de varios países en el que concluyó que las instituciones eran determinantes en el desempeño económico de las naciones y que los precios relativos¹⁸ eran la fuente del cambio institucional, pues generan incentivos para construir instituciones más eficientes para el intercambio. Sin embargo, esta hipótesis suponía que las instituciones ineficientes no tendrían posibilidades de sobrevivir debido a los incentivos de los precios relativos, pero en la realidad sí sobrevivían, lo que produjo un nuevo cuestionamiento ¿por qué las instituciones ineficientes no desaparecen?

La búsqueda de una respuesta hizo que se desechara la idea de instituciones eficientes y que en su lugar se observara la interacción entre el desempeño de las organizaciones y el propio de las instituciones. Es decir, el cambio institucional no era sólo explicado por los cambios en los precios relativos, sino por un proceso incremental de cambio en las normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva del cumplimiento de las normas. De tal forma, que el cambio institucional está conformado por:

1. La interacción entre las organizaciones y las instituciones.
2. Los procesos de retroalimentación por medio de los cuales los humanos perciben y reaccionan a los cambios.

Este último componente aunado a los supuestos de información asimétrica son los que proveen la característica de incrementar las transformaciones institucionales, pues el cambio proviene de la percepción que poseen los actores de las organizaciones, que les indican que podrían obtener mejores resultados si alteraran, en un cierto grado, el marco institucional existente. Estas percepciones dependerán de la información disponible y de la manera

¹⁸ Los precios relativos son aquéllos que se determinan en un mercado competitivo producto del juego de la oferta y la demanda. Es decir, no importa que las manzanas valgan \$20 pesos y las naranjas \$10 pesos o \$100 y \$50 pesos, respectivamente, lo importante no es el precio absoluto, sino que en cualquier caso se intercambiarán dos naranjas por una manzana.

en que ésta sea procesada. Entonces, la existencia de instituciones ineficientes se debe a que tienen información asimétrica y el procesamiento de ésta puede llevar a elecciones organizacionales ineficientes que determinen el nivel de desempeño.

El cambio institucional es una herramienta para observar los cambios históricos desde una perspectiva más amplia, ya que brinda una categoría teórica para analizar elementos que previamente no era posible, pues hablar de “percepciones” suponía una suerte de sentimientos que, como tales, no eran generalizables y comprobables. En cambio, hablar de percepciones generadas por instituciones formales e informales e información asimétrica hace esto asible, generalizable, medible y comprobable.

Según North, para crear instituciones eficientes existen dos factores clave relacionados con la matriz institucional: por un lado, las limitaciones informales; por otro, los costos de negociación inherentes al proceso político. Así, destaca la importancia tanto de factores culturales y valorativos, como de normas formales para resolver problemas específicos de cambio.

Asimismo, North sostiene que el Estado no tiene que verse como el Leviatán o como una máquina que simplemente redistribuye riqueza e ingresos, sino como el impulsor de un marco institucional que permite crear oportunidades y establecer incentivos internos, considerando la permanente interacción entre las limitaciones formales e informales. Esto significa que los Estados y organizaciones deben preocuparse por la construcción de instituciones eficientes y la eficiencia institucional dependerá en buena medida de la influencia de tradiciones “eficientes” de trabajo, valores de honestidad e integridad y limitaciones formales que permitan reducir los costos de transacción, incrementar el intercambio complejo y productivo e incentivos internos que posibiliten el establecimiento y cumplimiento de los derechos de propiedad eficientes.

Para el caso de las organizaciones públicas el aspecto económico- monetario no es la razón principal de su funcionamiento, por lo que su análisis debe estar enfocado a las necesidades que buscan resolver, sus configuraciones legales, sus funciones, así como los mecanismos interinstitucionales que desarrollan para alcanzar los objetivos planteados y las relaciones entre las y los servidores públicos que laboran en ellas.

1.2. Qué son las Organizaciones: Concepto y Realidad

La organización, ya sea pública o privada, se refiere a la forma como se ordenan las diferentes partes de una entidad colectiva,¹⁹ es decir, al acomodamiento o arreglo de los elementos que conforman un todo, permitiendo establecer cierta funcionalidad para que se logren sus objetivos. En este sentido, la organización implica un orden que optimiza esfuerzos y constituye un medio elemental para la consecución de objetivos individuales y de grupo con aspiraciones comunes; es “un fenómeno social inherente a la mayoría de las actividades humanas, ya que proporciona respuestas viables a las exigencias de interacción que atañen a la naturaleza misma del hombre y que en nuestra época tienen una significación cada vez mayor”.²⁰

La trascendencia de la organización estriba en que permite analizar, definir, agrupar, asignar actividades y establecer responsabilidades para lograr objetivos, considerando sus delimitaciones espaciales y temporales, así como los factores y transformaciones de su entorno, con los cuales mantiene una interacción permanente. Barry Bozeman concibe a la organización como “un sistema social autorregulado que mantiene ciertas constantes esenciales o ciclos repetitivos de entrada, procesamiento, salida y renovación de entradas. En una perspectiva organizacional, las organizaciones asemejan pequeñas

¹⁹ Las organizaciones son más que organismos: son redes de acción colectiva comprometidas en un esfuerzo por construir su mundo; la organización es una actividad y no el “objeto” resultante: “no hay nada en la gente que dé sentido a la organización excepto lo que ha sido socializado y se encuentra ya interiorizado en ellos: su habilidad para usar el lenguaje y de ese modo intercambiar creencias y opiniones que ayuden a dotar de significado, justificar y planear aquello que hacen en la organización” Joerges Barbara Czarniawska, **Narrating The organization: dramas of institutional dramas identity**, p. 199

²⁰ Carrillo Landeros, Ramiro. **Metodología y Administración**, p. 168.

sociedades en las cuales la gente crea para sí mismas significados, símbolos, normas y esquemas cognoscitivos compartidos que les permiten crear y mantener interacciones significativas entre sí mismas y en relación con el mundo, más allá de su pequeña sociedad”.²¹

Desde el punto de vista administrativo, la organización supone una estructura en donde se definen las funciones que cada individuo debe desempeñar en una empresa para alcanzar los objetivos establecidos. Uno de los principales fines de la estructura organizacional es contribuir a la creación de un ambiente favorable para el trabajo humano; pues, en la medida que el entorno laboral logre motivar el mejor desempeño de las personas, es factible el fortalecimiento de las actitudes de cooperación, compromiso y comunicación para mejorar el desempeño individual y el trabajo en equipo, articulando esfuerzos que satisfagan los propósitos institucionales y las expectativas individuales.

Como sistemas abiertos, el orden y estabilidad de las organizaciones se encuentran condicionados por su entorno, el cual se transforma por el establecimiento de nuevas normas y arreglos institucionales.

Para la comprensión de las organizaciones públicas es necesario considerar la interacción entre los propósitos esenciales de éstas y el individuo; de ahí la importancia de la teoría de relaciones humanas, que encuentra rumbo en la idea que existe una relación intrínseca entre ambas partes y hace énfasis en la psicología del individuo, estableciendo un vínculo entre las necesidades del empleado y las necesidades instrumentales en la organización. “La plena oportunidad del individuo de desarrollar el potencial para la autorrealización constituye un derecho [...] que implica la obligación correspondiente por parte de la organización de promoverla”.²²

²¹ Bozeman Barry. **Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas**, p. 14.

²² *Ibidem*, p. 16.

Es posible señalar que el desarrollo y la autorrealización personal se encuentran asociados a las prácticas administrativas de las organizaciones; de lo que deriva la necesidad de reforzar mecanismos de motivación para que los individuos intensifiquen su potencial de desarrollo, capacidad para asumir responsabilidades y disposición para orientar esfuerzos al cumplimiento de las metas organizacionales, lo que a su vez lleva a la posibilidad de tomar decisiones libres, estableciendo un mayor nivel de compromiso con los proyectos colectivos de la organización.

Existen tratados en los que se ha dado especial importancia al *“lado humano”* de las organizaciones²³ el cual, para el caso de las organizaciones públicas, es primordial. En este enfoque se establece la necesidad de identificar factores y desarrollar instrumentos al interior de las organizaciones para eliminar tensión, reducir la dependencia de los individuos con respecto a las disposiciones de la organización, así como erradicar la sumisión, subordinación y pasividad hacia la administración, para reducir al mínimo la posibilidad de que las personas sean objeto de actos unilaterales y arbitrarios.

1.2.1. Clasificación de las Organizaciones

Existen diversos criterios para clasificar a las organizaciones,²⁴ sean públicas o privadas, de tal manera que es posible tipificarlas como: privadas, sociales, públicas, abiertas, cerradas, funcionales, de aprendizaje, de forma M, de trébol, en la sombra, en tela de araña, híbridas, formales, informales, mecanicistas, organicistas, paraguas, planas, superficiales, entre otras. Para efectos del presente estudio, sólo se definirá a las organizaciones formales, informales y públicas.

²³ Véase McGregor, Douglas. **The human side of enterprise**. Nueva York: Mc Graw-Hill, 1976.

²⁴ Véase Koch, Richard. **Diccionario de Management y Finanzas**. Barcelona: Ediciones Folio, S.A., 1995.

1.2.1.1. Definición de Organización Formal

Por organización formal se entiende a “la estructura intencional de funciones en una empresa organizada formalmente. Pero describir a una organización como ‘formal’ no significa que contenga nada inherentemente inflexible o indebidamente limitante. Para proceder de manera correcta a la organización se debe generar una estructura que ofrezca las mejores condiciones para la contribución eficaz del desempeño individual, tanto presente como futuro, a las metas grupales”.²⁵

1.2.1.2. Definición de Organización Informal

Se refiere al conjunto de actividades que realizan las personas que forman parte de una organización sin un propósito común consciente, aunque favorable a resultados comunes. La importancia de estos factores radica en que, para resolver un problema de organización, con frecuencia es más fácil pedir ayuda a alguien a quien se conoce personalmente, que a alguien de quien sólo se ha visto el nombre en un organigrama. En este sentido, Harold Koontz y Heinz Weihrich señalan que “la organización informal es una red de relaciones interpersonales que surge cuando se asocia la gente. De este modo las organizaciones informales –relaciones que no aparecen en los organigramas– podrían incluir al grupo del taller, al personal del sexto piso, a los que se juntan a jugar boliche las noches de los viernes y a los ‘asiduos’ al café matutino”.²⁶

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, debe destacarse el papel de la organización informal en la configuración del marco institucional, pues implica la presencia de diversos factores que, en conjunto, dan cierta cohesión a la organización formal e influyen en los miembros para que éstos fortalezcan su

²⁵ Harold Koontz y Heinz Weihrich, *Administración. Una perspectiva global*, p. 243.

²⁶ *Ibidem.*, p. 244.

sentido de pertenencia colectiva, asuman determinados roles dentro de la organización, incrementando su satisfacción y el respeto por sí mismos; además, puede ser utilizada como un importante canal de comunicación para influir en la moral y el desempeño de los empleados.

1.2.1.3. Organizaciones públicas

Las organizaciones públicas están conformadas por individuos que cumplen con responsabilidades políticas, aplican las leyes y ejercen un cargo público; esto significa que los individuos que forman parte de este tipo de organizaciones toman decisiones y realizan actividades que afectan la vida de las personas, se toman en nombre del pueblo y emplean recursos públicos.

El término *organización pública*²⁷ se vincula con las instituciones que conforman la estructura del gobierno, pero en la actualidad las organizaciones públicas no se limitan únicamente a la consideración de la participación gubernamental. Se reconoce que lo público no es un ámbito exclusivo del gobierno, ya que está presente en todos los espacios de la vida social: labores altruistas de las empresas privadas, labores solidarias de las asociaciones de voluntarios, organizaciones de la sociedad civil y, por supuesto, en las acciones que el Estado emprende en su permanente interacción con la sociedad.²⁸

Hoy día, cuando predomina la necesidad de adaptarse a los cambios organizacionales y contextuales que están ocurriendo en los diversos órdenes de la vida, la cualidad “pública” pueden tenerla tanto las organizaciones

²⁷ Rabotnikof Nora, señala tres criterios heterogéneos para distinguir lo público de lo privado: 1.) “criterio colectivo – individual, público se asociaría progresivamente a lo político, entendido como estatal o como cívico comunitario ... lo privado lo designa como lo singular y particular, que en su origen pretende sustraerse a ese poder público (entendido como el poder del colectivo)” 2)El segundo criterio remite a la visibilidad .Lo público designa lo que es visible y se despliega a la luz del día en oposición a lo privado, entendido como aquello que se sustrae a la mirada, la comunicación y el examen. 3) Por último aborda el criterio de la apertura-clausura. Plantea que lo público designa lo que es accesible, abierto a todos, en oposición a lo privado, entendido como lo que se sustrae a la disposición de los otros. Rabotnikof, Nora. 1998. “Público-Privado” Debate feminista 18 p. 3- 13.

²⁸ Bozeman Barry. **Op. Cit.** p. 15.

gubernamentales, como las privadas y sociales, toda vez que tienen incidencia en materias o asuntos de carácter público, tales como la protección ambiental, derechos humanos, derechos sexuales, entre otros, cuya atención no es responsabilidad exclusiva de los agentes gubernamentales. Por eso, existen autores que prefieren hablar de organizaciones híbridas, señalando que:

“...para algunos expertos las organizaciones híbridas combinan orientaciones y objetivos de carácter público y privado. Este principio se aplica a los tres tipos de organizaciones: gubernamentales, privadas y sociales [...] quizá lo más importante de las organizaciones híbridas es que, al conjuntar organizaciones de los tres tipos arriba mencionados, éstas reúnen en sus procesos y estructuras objetivos de carácter público. Esta es la peculiaridad principal de las organizaciones híbridas”.²⁹

1.3. Cultura Organizacional

La cultura puede concebirse como el “conjunto de conocimientos, creencias, leyes, moral, costumbres, capacidades y hábitos adquiridos por el hombre, como miembro de la sociedad”.³⁰ La cultura de una sociedad influye directamente en la cultura de las organizaciones y, consecuentemente, en su productividad; forma parte de un macrosistema cultural, que puede ser la sociedad, el país o la región donde se ubica; ese entorno está constituido por una serie de valores que interactúan con los valores de las organizaciones.

Para Lourdes Münch³¹ la cultura está compuesta por una serie de manifestaciones conceptuales o simbólicas: la filosofía, que refleja el ideal que se pretende alcanzar; símbolos, que son la disposición física de la corporación; manifestaciones conductuales, donde el lenguaje está

²⁹ Ibidem., pp. 9-10.

³⁰ Münch Galindo Lourdes. **Más allá de la excelencia y la calidad total**, p. 48.

³¹ Ibidem, p. 49-50.

conformado por palabras, expresiones, modismos, giros y claves que utilizan las personas para comunicarse verbalmente y que cada organización desarrolla su manera particular de comunicación; las manifestaciones estructurales, que son aquéllas con las que de una manera directa pretende asegurarse el cumplimiento de los objetivos organizacionales; y, por último, las manifestaciones materiales, que son todos los recursos físicos que desarrolla la organización, con los cuales se apoya para llevar a cabo sus diferentes actividades y que los conserva lo mejor posible.

De esta manera, la cultura organizacional es concebida como el conjunto de valores, creencias, conductas que desarrollan y comparten los miembros de una organización y que influyen en el trabajo y desempeño de las y los trabajadores. “La cultura de una organización es sumamente estable y no cambia rápidamente. Habitualmente impone el `tono´ de una organización y establece reglas tácitas de comportamiento para la gente”.³²

1.3.1. Clima Organizacional

El clima organizacional es definido por Alexis Gonçalves como “un fenómeno que media entre los factores del sistema organizacional y las tendencias motivacionales que se traducen en un comportamiento que tiene consecuencias sobre la organización tales como la productividad, satisfacción, rotación, etc.”.³³ Entre los factores más importantes que influyen en el clima organizacional de las organizaciones públicas se pueden mencionar los siguientes:

- La motivación.
- Las actitudes.
- Los efectos de las actitudes.

³² Koontz Harold. **Op. Cit.**, p. 336.

³³ Gonçalves, Alexis., 1997, “Clima organizacional”, , <http://www.phpartners.com/articulos/download.asp>, noviembre 16, 2002

- La satisfacción laboral.
- El involucramiento organizacional y
- Los valores.

La Motivación

La motivación en los miembros de una organización pública es uno de los principales elementos que influyen en la estabilidad o alteración del entorno institucional. Está constituida por los factores capaces de provocar, mantener y dirigir la conducta hacia un objetivo. Es un elemento importante en la administración que contribuye a formar una cultura organizacional sólida y confiable. M. Moreno establece tres tipos de motivación, tomando en cuenta los factores que en cada circunstancia determinan la conducta del sujeto:

- *“La motivación intrínseca, que corresponde a la satisfacción que siente el sujeto producida por la misma conducta o tarea al ser realizada.*
- *La motivación extrínseca, en este caso, lo que mueve a la persona es el beneficio obtenido como resultado de su desempeño.*
- *La motivación trascendente, muchos de nuestros comportamientos no se explican exclusivamente por el beneficio extrínseco obtenido, o por la satisfacción intrínseca lograda, sino por el beneficio o satisfacción que obtiene un tercero, o bien porque éste evita algo negativo para él”³⁴.*

La motivación impulsa a las personas a perseguir y alcanzar metas, les permite relacionarse socialmente con los demás, las induce a ser bueno en algo, permite al individuo desempeñar un trabajo de alta calidad y, en consecuencia, influye en los demás y modifica situaciones en el ambiente de una organización.

³⁴ Moreno, M., 2001, “Recursos humanos: La motivación y su influencia en el ámbito laboral”. enero 2, 2003, Universidad Champagnat, sitio Web:”. www.uch.edu.ar/.../Clima Laboral/Motivacionenelambitolaboral-monografia.doc

Las actitudes

Keith Davis y John W. Newstrom señalan que las actitudes son los sentimientos y supuestos que determinan en gran medida la percepción de los empleados respecto de su entorno, su compromiso con las acciones previstas y, en última instancia, su comportamiento.³⁵ Así, las actitudes se definen como la disposición de la persona a comportarse de una manera determinada según su personalidad, La actitud laboral es la tendencia individual en relación con el trabajo condicionado por un marco institucional en el que interviene un conjunto de arreglos derivados de la interacción entre factores formales y elementos innatos o adquiridos, internos o externos al trabajador. Pueden existir actitudes laborales positivas o negativas, causadas por factores tanto laborales como ajenos a la organización.

Efectos de las actitudes

Las actitudes traen consigo efectos, ya sean negativos o positivos. Entre los efectos negativos puede mencionarse, como uno de los más importantes, la inadaptación laboral, la cual significa un grado máximo de insatisfacción del trabajo y la merma de productividad. Al respecto, el Instituto Nacional de Higiene, Epidemiología y Microbiología de Cuba, señala lo siguiente:

“La actividad laboral debe estar llena de satisfacciones, ser lo más variada y estimulante posible, con un grado de exigencias no tan alto que ocasione estrés, ni muy bajo que origine hastío, con estímulos de todo tipo, participación en las decisiones, cohesión del equipo laboral, espíritu de superación, etc. Cuando estos factores no están presentes el trabajador puede sentirse inadaptado. Son muy diversos los factores que intervienen en la inadaptación laboral, entre los que se señalan los siguientes:

- La inseguridad económica de la labor que se realiza.
- La escasa significación del colectivo laboral.

³⁵ Keith Davis y John W. Newstrom. *Comportamiento humano en el trabajo*, p. 275.

- Expectativas insatisfechas relacionadas con la posibilidad de ascenso dentro del colectivo de trabajo.
- La falta de un papel definido y las muchas alternativas existentes en el trabajo.
- Los cambios de tecnologías y las condiciones del trabajo.
- El aislamiento de la labor dentro de la comunidad”.³⁶

Otro efecto negativo de las actitudes puede ser un nivel elevado de estrés como resultado de las presiones impuestas por el medio externo o por la misma persona, mismo que puede llegar a situaciones extremas como la depresión e incluso al suicidio. En contraparte, algunos efectos positivos son los altos niveles de productividad, un buen ambiente de trabajo, la satisfacción personal y grupal, entre los más importantes.

Satisfacción laboral

La satisfacción laboral es uno de los efectos positivos con mayor peso en el clima organizacional; puede ser entendida como la actitud del trabajador frente a su trabajo, está basada en las creencias y valores que el trabajador desarrolla de su propio ámbito de trabajo. Estas cualidades son determinadas conjuntamente por las características del puesto como por las percepciones que tiene el trabajador de lo que deberían ser. Para Keith Davis y John W. Newstrom la satisfacción laboral es “el conjunto de sentimientos y emociones favorables o desfavorables con el cual los empleados consideran su trabajo”.³⁷ En tanto para Stephen Robbins “la satisfacción en el trabajo es la diferencia entre la cantidad de recompensas que los trabajadores reciben y la cantidad que ellos creen que deberían recibir”³⁸.

Para la presente investigación se considera la satisfacción en el trabajo como la percepción que tienen los trabajadores sobre la proporción de esfuerzo

³⁶ Instituto Nacional de Higiene, Epidemiología y Microbiología de Cuba, Ambiente laboral, 1996, enero 2, 2003 de: <http://www.sld.cu/instituciones/inhem2/curso/clase23.htm#PCDIL>

³⁷ Keith Davis y John W. Newstrom, **Op. cit.**, p. 276.

³⁸ Robbins Stephen. **Comportamiento Organizacional**, p. 25.

realizado y la cantidad de recompensas (materiales y simbólicas) que obtienen a cambio.

La satisfacción laboral también puede ser negativa (insatisfacción) y puede manifestarse a través de las conductas que contribuyen a una baja en el nivel de eficiencia organizacional (por ejemplo, malas expresiones con respecto a la organización o frente a los compañeros de trabajo, o bien deslealtad, negligencia, agresión, entre otros).

Uno de los avances que ha tenido la administración de personal es el hecho de considerar al trabajador como *colaborador* y no como empleado; como *factor humano* y no como recurso humano. Pero también debe ser estimada la contraparte de esta postura, pues las descripciones de colaborador y factor humano, en sí mismas y mera cuestión filosófica no aportan mucho a la operatividad de las organizaciones; de ahí que sea necesario, desde una postura práctica, contemplar dos compromisos: primero, creer firmemente que el trabajador no es un engrane más de la maquinaria y de los sistemas de la organización, sino que tiene el potencial suficiente para tomar decisiones y poder participar en la organización con base en sus propias capacidades; segundo, existe la necesidad de desarrollar ese potencial del colaborador con educación, formación, especialización en la toma de conciencia de su papel como actor indispensable en el fortalecimiento y crecimiento de la organización.³⁹

Involucramiento organizacional

Se refiere al compromiso y vínculo que tiene la persona con su organización y su trabajo, donde el empleado se identifica con las metas colectivas y desea permanecer como uno de sus miembros. El compromiso con la organización suele ser un buen indicador de la rotación, puntualidad, satisfacción laboral, nivel de desempeño, productividad y ausentismo, entre otros; por ello,

³⁹ Flores J. "Confianza en el factor humano, estrategia para enfrentar la nueva década", en: **Adminístrate Hoy** No. 37, 1997. p. 7-8.

permite reflejar el acuerdo del empleado con la misión y las metas organizacionales, así como su disposición a realizar esfuerzos para favorecer su cumplimiento y seguir trabajando ahí.

El involucramiento organizacional tiene dimensiones en las que se identifican tres tipos de compromiso: a) el compromiso afectivo, que refleja el apego emocional del individuo hacia la organización y el reconocimiento de los costos asociados con dejar la organización, por ello revela los sentimientos de obligación del colaborador de pertenecer a la empresa; b) el compromiso continuo, que se refiere al apego de carácter material que el colaborador tiene con ella; y c) el compromiso normativo, de naturaleza emocional y que denota un fuerte sentimiento de obligación de pertenecer a la empresa para la que labora.⁴⁰

Los valores

Son principios o pautas de conducta que orientan la actuación de los individuos y constituyen una convicción en torno a lo que es apropiado e inapropiado; guían las acciones y conducta de los empleados en el cumplimiento de los propósitos de la organización pública y forman parte de la ideología que permea las decisiones cotidianas. Entre éstos puede mencionarse el conocimiento orientado hacia la transformación práctica del mundo, manifestado en avances científicos y tecnológicos; el bienestar económico y material, que se traduce en la producción y consumo de bienes materiales. Entre los valores de una organización pueden mencionarse los siguientes:

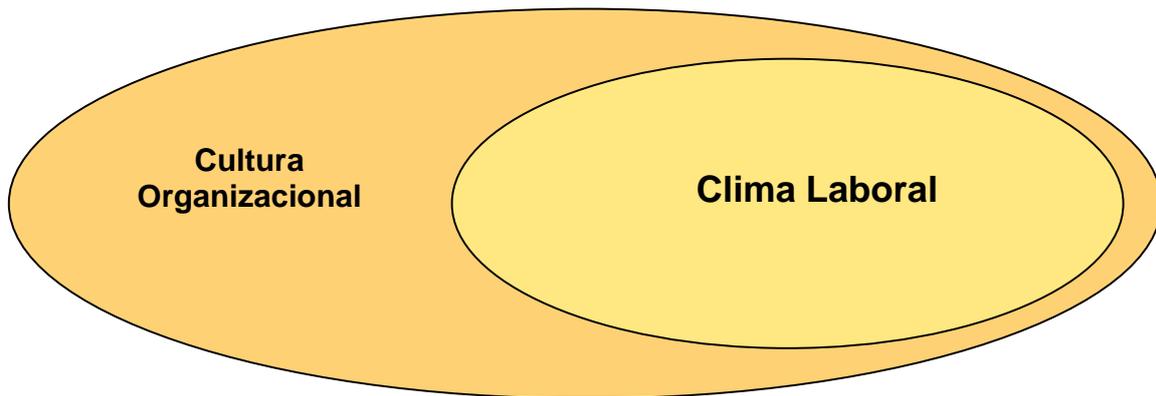
- “Valores hacia los clientes: ser su socio de negocio en vez de proveedor y así mantener su confianza y lealtad, a través de brindarles siempre la mejor solución posible, al precio justo, con calidad y en el menor tiempo de respuesta.

⁴⁰ Arciniega L. “Compromiso organizacional México ¿Cómo hacer que la gente se ponga la camiseta?”, en *Dirección estratégica*, Julio-agosto, 2002 p. 22.

- Valores hacia los empleados: reconocer que son el activo más importante de la empresa y, por ello, retribuirlos adecuadamente de acuerdo con el mercado, brindándoles un clima laboral sano y estimulante que les permita desarrollar a plenitud sus habilidades personales.
- Valor hacia los proveedores: establecer relaciones equitativas y de largo plazo, ver en ellos una fuente permanente de bienes y servicios, y no una oportunidad única de negocios, resolver las eventuales diferencias por medio del diálogo y buscar siempre que todas y cada una de las transacciones sean sanas y rentables para ambas partes.
- Valor hacia los competidores: servir de ejemplo a seguir, buscando siempre la integración del sector empresarial, promoviendo activamente una innovación constante, políticas comerciales correctas, respeto por el mercado y búsqueda permanente del bienestar colectivo.
- Valor hacia el gobierno: cumplir cabal y oportunamente con las obligaciones derivadas de la actividad empresarial, reconociendo en ellas, en vez de una carga impositiva, su contribución para crear el país al que aspiramos.
- Valor hacia la sociedad: aceptar que toda empresa debe contemplar, además de los objetivos propios de un negocio, también una función social y, por tanto, contribuir al desarrollo de una sociedad más justa y equitativa, participando activamente en programas de apoyo a quienes más lo necesitan”.⁴¹

Así la cultura organizacional y el clima organizacional son factores que influyen directamente en el desempeño de la organización, en la consecución de los objetivos y en la eficacia y eficiencia de la entidad. El siguiente diagrama muestra la vinculación entre ambos factores:

⁴¹ Alvarado Gudiño L. 1998, “Los valores en la misión de la empresa”, en **Administrare Hoy**, No. 47, p. 13. Si bien esta cita se enfoca a describir los valores de las organizaciones privadas, resulta útil para comprender y esclarecer la importancia de los valores en las organizaciones públicas.



Cultura organizacional es el conjunto de **normas, valores, creencias y pautas** que caracterizan **los modos de organizarse, hacer y comportarse** de las mujeres y hombres de la organización, y que determinan la forma en que **se resuelven los problemas y se toman las decisiones** en la organización.

Clima Laboral es la percepción que los empleados tienen sobre las **condiciones laborales** que predominan en la organización y que afectan su **satisfacción, compromiso y continuidad** en la organización

1.4. Comentarios

Instituciones y organizaciones son entidades diferentes y parte del mismo proceso. Para la teoría neoinstitucionalista las organizaciones están formadas por grupos de individuos unidos entre sí por un objetivo común. Las organizaciones políticas, como los partidos políticos, el objetivo compartido puede ser mantener el poder y obtener buenos resultados políticos. Las instituciones, son las reglas del juego, es decir, es el conjunto de normas, tradiciones y costumbres que constituyen el punto de referencia a partir del cual los actores deciden su comportamiento. Es importante diferenciar las organizaciones de las instituciones, en virtud de que los agentes del cambio en el mundo son las organizaciones, que como actores compiten constantemente intentando cambiar o resistiéndose al cambio de las reglas institucionales. El cambio institucional se conforma por la interacción entre las organizaciones y las instituciones y por los procesos de retroalimentación a través de los cuales los seres humanos perciben y reaccionan a los cambios.

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, es importante destacar el papel de la organización informal en la configuración del marco institucional, pues implica la presencia de diversos factores que, en conjunto, dan cierta

cohesión a la organización formal e influyen en los miembros para que éstos fortalezcan su sentido de permanencia colectiva, asuman determinados roles dentro de la organización, incrementando su satisfacción y el respeto por sí mismos; además puede ser utilizada como un importante canal de comunicación para influir en la moral de los empleados.

Por la cultura organizacional se debe de entender como el conjunto de normas, valores, creencias y pautas de comportamiento, generalmente no escritas, que caracterizan las formas de hacer y comportarse de los miembros de la organización, y que determinan la forma en que se resuelven los problemas y se toman las decisiones en la organización.

Con la cultura organizacional, existe otra variable que influye en el comportamiento de las mujeres y los hombres: el clima laboral, que es la percepción que los empleados tienen sobre las condiciones laborales que predominan y afectan su satisfacción, compromiso y continuidad en la organización y que en el último de los casos, afecta el desempeño y la eficiencia de la organización.

Capítulo II.

La Importancia del Factor Humano en las Teorías de la Gestión

En el presente capítulo se analiza el rol e importancia que juega el factor humano en su relación con las entidades (clima organizacional) en las distintas teorías de la gestión para el estudio de las entidades, sean públicas o privadas.⁴²

Tomando en consideración que la gestión pública de este siglo debe estar plenamente acorde con las exigencias que el entorno económico, político y social es necesario hacer uso del potencial del recurso humano, del capital intelectual, de sus habilidades y destrezas a fin de beneficiar a las organizaciones públicas, al país y a su propio crecimiento a fin, de diseñar, evaluar, desarrollar estrategias, tomar decisiones y acciones de acuerdo a lo que se necesita en estos escenarios. Por tanto, la gestión pública no debe descuidar el clima de trabajo, puesto que constituye la personalidad de una organización, en el sentido que está formado por una multitud de dimensiones que le dan su configuración global.

Frecuentemente se reconoce que el clima organizacional de una organización⁴³ condiciona el comportamiento de un individuo, aunque sus determinantes son difíciles de identificar. Las políticas de la dirección, el estilo de liderazgo del directivo⁴⁴ o los modos de comunicación⁴⁵ en el

⁴² Luis Montaña plantea que: Fenómenos como la privatización y el repliegue estatal repercuten en la Teoría de la Organización. Se habla de 'Managerialismo' o 'Gerencialismo' como el predominio de los modelos de gestión privados sobre los públicos, en donde términos como 'excelencia' y 'cliente' se vuelven lo más cotidiano y legítimo. Ello se refleja en propuestas como la de administrar una Universidad con las técnicas de Walmart, hasta textos de 'auto-ayuda' que afirman que las emociones no se sienten, se administran, y que también puede y debe hacerse una administración 'eficiente' de la imagen, del tiempo, de la identidad. La empresa pasa a ser ese 'hogar generador de identidad' que ofrece referencias, creencias, proyectos, ante el ataque a otras grandes instituciones, como el Estado.

⁴³ En el caso de las organizaciones públicas resulta muy importante el clima organizacional ya que en algunas ocasiones, no resulta fácil evaluar el desempeño de las y los servidores públicos, adicionalmente, existen diversos mecanismos institucionales (como contratos colectivos de trabajo) que influyen en el sistema organizacional.

⁴⁴ Así como las empresas de un mismo sector pueden presentar grandes diferencias de rendimiento, observamos en el seno de una misma organización variaciones entre los departamentos y niveles jerárquicos que pueden ser igualmente significativas, aún si ellos deben evolucionar bajo reglas comunes e idénticas. ¿Cuál es la razón de tales diferencias? La encontraremos en la atmósfera particular que cada directivo responsable habrá sabido crear a su

interior de la organización son los que los constituyen, en particular, los componentes del clima organizacional. Para tener un mayor conocimiento de las organizaciones se necesita:

- Comprender y saber manejar las herramientas necesarias para un cambio planificado hacia la orientación del comportamiento del factor humano en la organización de acuerdo con las exigencias de hoy en un entorno cambiante y cada vez más exigente.
- Diseñar e implantar estrategias de cambio dentro de sus contextos organizacionales y, de esta manera, mejorar la productividad y la excelencia del individuo en el proceso de desarrollo gerencial para contribuir al desarrollo del país.
- Comprender y valorar la importancia de las habilidades gerenciales para el éxito de la organización.
- Entender la integración de los individuos en el ámbito organizacional en una relación sistémica y de sinergia en la búsqueda de los objetivos de la organización a través de la excelencia.

Se ha señalado enfáticamente que no se pueden negar los grandes cambios que se manifiestan en los escenarios económicos y políticos del presente, en donde, los valores⁴⁶ evolucionan rápidamente y los recursos se

alrededor y, en consecuencia, es preciso encontrar el origen en sus habilidades y su calidad humana en lugar de sus facultades técnicas. Tradicionalmente en los medios administrativos se ha buscado conocer las habilidades del dirigente en lugar de destacar las calidades humanas que debería poseer para ocuparse de esta función. Por ello, resaltamos la importancia de devolverle a las calidades humanas el lugar que merecen en la justificación del éxito directivo.

⁴⁵ Cualquiera que sea las razones profesionales que impulsan a la gente a comunicarse en sus sitios de trabajo, es importante señalar que el fracaso en ese campo es tremendamente doloroso para las personas implicadas, y muy costoso para la organización en su conjunto. Cuando examinamos lo que pasa en una empresa donde la comunicación desfallece, no podemos más que consternarnos por el inmenso desperdicio de tiempo, dinero y energía consagrada a remediarlo o a mantener la situación a pesar de todo.

⁴⁶ Según Ken Blanchard y Michael O'Connor Una organización tiene que saber hoy qué representa y con qué principios va a operar. Un comportamiento organizacional basado en valores ya no es una interesante elección filosófica, hoy es un imperativo para la supervivencia. Una vez que la organización tenga una clara visión de su misión y valores, cuenta con una base sólida para evaluar sus prácticas administrativas y ponerlas de acuerdo con la misión y valores expresados. Ken Blanchard y Michael O'Connor. **Administración por Valores**, p.9.

vuelven escasos, conllevando a que cada vez sea más necesario comprender aquello que influye sobre el rendimiento de los individuos en el trabajo, sobre su productividad, y en torno a cuáles deben ser los conocimientos a manejar en aras de lograr resultados positivos.

Desde principios del siglo XIX, varios investigadores han puesto en evidencia el papel de los componentes físicos y sociales sobre el comportamiento humano, dado que es así como el clima organizacional determina la forma en que un individuo percibe su trabajo, su rendimiento, su productividad, su satisfacción, etc. En otros términos, la percepción del clima de trabajo por parte de un servidor público consiste en la respuesta a preguntas clave: ¿Le gusta a usted trabajar en esta organización? ¿Cómo se está manejando el factor humano? ¿Qué importancia y rescate se está haciendo sobre esto? Varias podrían ser las respuestas a estas preguntas. Sin embargo, algunas teorías o escuelas, como la de Relaciones Industriales, no le brindan la importancia correspondiente al factor humano en la organización.

No se puede negar el hecho de que "todas las organizaciones tienen en común un cierto número de hombres, que se han organizado en una unidad social establecida con el propósito explícito de alcanzar ciertas metas. Es así, como los hombres establecen un club o una empresa, organizan un sindicato o un partido político, crean una fuerza policíaca o un hospital y formulan procedimientos que gobiernan las relaciones, entre los miembros de estas organizaciones y los deberes que deben cumplir cada uno de ellos. Una vez que ha sido establecida firmemente una organización, tiende a asumir una identidad propia que la hace independiente de las personas que la fundaron"⁴⁷.

⁴⁷ Gaynor Butterfield Eric. Extracto de Conferencias en los Congresos de Desarrollo Organizacional de 1997, 1999, 2001 y 2002; Buenos Aires, Argentina. The Organization Development Institute International, Latin America, www.theodinstitute.org, junio 4 de 2007.

En el ámbito teórico se debe analizar una diversidad de factores, que afectan el comportamiento de los individuos en el seno de las organizaciones públicas o privadas, en ese sentido, la conducta organizacional estudia la aplicación de los conocimientos relativos a la manera en que las personas actúan dentro de ellas; las relaciones individuo a individuo, individuo a grupo y grupo a grupo. Por consiguiente, se debe tener presente que el comportamiento organizacional tiene que ver con la conducta aplicada y, por lo mismo, se construye a partir de las operaciones hechas por varias disciplinas, tales como: la psicología, la sociología, la antropología y la ciencia política. Estas ciencias utilizan como unidad de análisis al individuo, el grupo y el sistema organizacional.

Lo cierto es que la gestión pública del siglo XXI debe estar atenta al rol que tiene que desempeñar a favor del factor humano de las organizaciones, buscando la forma de lograr una cohesión de grupo y saber utilizar todas las herramientas disponibles, emplear eficientemente el legado de conocimiento que centra su atención en el comportamiento del hombre dentro de las organizaciones y en los procesos de cambio planificado, como puede ser el desarrollo tecnológico, la exigencia de la calidad, competitividad y el logro y cumplimiento de un mejoramiento continuo.

En el ámbito de las entidades públicas se requiere estar atento ante los cambios que deben darse dentro de las estructuras de las organizaciones, para poder cumplir efectivamente con la misión y visión que se ha establecido, además, de orientar el comportamiento de los individuos para lograr la máxima calidad y productividad.

2.1. Teoría de la Administración Científica

En este apartado se describen algunas de las teorías que se han desarrollado para mejorar el desempeño de las organizaciones privadas, la mayoría de ellas han servido de pauta para impulsar la mejora de prácticas y el

desempeño de las organizaciones públicas, a través de su transformación e implementación en áreas de gobierno y administración pública.

A comienzos del siglo XX, Henri Fayol (1841-1925) desarrolló la teoría clásica, la cual se ocupaba del aumento de la eficiencia de la empresa a través de su organización y de la aplicación de principios científicos generales de la administración. Mientras el estadounidense Frederick Winslow Taylor (1856-1915) desarrolló la llamada escuela de la Administración Científica, que se preocupaba por aumentar la eficiencia de la industria a través de la racionalización en el trabajo obrero. Aunque los dos autores nunca tuvieron comunicación, además, de partir de puntos de vista diferentes e incluso opuestos, sus ideas constituyen las bases del llamado enfoque clásico o tradicional de la administración, cuyos postulados casi dominaron las cuatro primeras décadas del siglo XX en el panorama administrativo de las organizaciones.⁴⁸

En este enfoque la preocupación básica era aumentar la productividad de la empresa a través del aumento de la eficiencia de los obreros; de ahí, el énfasis en el análisis y en la división del trabajo operativo, pues las tareas del cargo y de quien lo desempeña, constituyen la unidad fundamental de la organización. En este sentido, la administración científica desarrolló un enfoque de abajo hacia arriba (del obrero hacia el supervisor) y de las partes (obreros) hacia el todo (organización). La atención se centraba en el trabajo, así como en los movimientos necesarios para la ejecución de una tarea y el tiempo estándar determinado para su ejecución. Estas son las características de la denominada organización racional del trabajo.

Algunas de las características de estas teorías fueron retomadas en el sector público por ejemplo en la medición de los horarios, la supervisión y el

⁴⁸ Otros autores importantes de la escuela de la administración científica son Henry Lawrence Gantt, Frank Bunker Gilbreth, Harrington Emerson; también se puede incluir a Henry Ford, por haber aplicado los principios de esta teoría en sus negocios. Véase Reyes Ponce, Agustín. **Administración Moderna**. México: Editorial Limusa, 1994.

desarrollo de prácticas estandarizadas para la ejecución de políticas y prácticas públicas.

2.1.1 Orígenes del enfoque clásico

Con la creciente complejidad de las organizaciones durante los últimos años del siglo XIX y principios del XX, la administración de las organizaciones exigió un enfoque científico depurado para sustituir el empirismo y la improvisación hasta entonces dominantes. Existía la necesidad de aumentar la eficiencia de las organizaciones para obtener el mayor rendimiento de los recursos y enfrentar a la competencia. Siendo necesario evitar el desperdicio y economizar en mano de obra, al aplicar modos racionales de organización para la división del trabajo entre quienes piensan y quienes ejecutan.

La administración científica trató de aplicar métodos científicos, basados en la observación y la medición, para resolver los problemas de administración en las organizaciones con el propósito de eliminar desperdicios y elevar los niveles de productividad, mediante técnicas aplicadas principalmente en la ingeniería industrial, es decir, una metodología sistemática en el análisis y en la solución de los problemas de la organización, aplicando un criterio de abajo hacia arriba; mediante una combinación global que puede resumirse de la siguiente manera:

- Ciencia en vez de empirismo.
- Armonía en vez de discordia.
- Cooperación de grupo en vez de individualismo.
- Rendimiento máximo en vez de producción reducida.
- Desarrollo de cada hombre en el sentido de alcanzar mayor eficiencia y prosperidad.

Aunque Taylor se preocupó más por la filosofía (la esencia del sistema) que exige una revolución mental tanto por parte de la dirección como de los

subordinados; la tendencia de sus seguidores fue la de una preocupación mayor por el mecanismo y por las técnicas más que por la filosofía de la administración científica, cuyo principal objetivo era asegurar el máximo de prosperidad, al patrón y al empleado, dos fines principales de la misma, siendo innecesario demostrarlo, por la identidad de intereses encontrados entre empleados y empleadores.

Taylor planteaba que la mayoría de las personas cree que los intereses de los empleadores y de los empleados son necesariamente antagónicos. Por lo contrario, para la administración científica los intereses de ambos son los mismos, es decir, la prosperidad del empleador no puede existir si no está acompañada de la prosperidad del empleado, y viceversa. Es necesario dar al trabajador lo que él más desea: altos salarios, y al empleador también lo que realmente quiere: bajo costos de producción con mayores rendimientos a la inversión.

2.1.2 Organización y racionalidad

Para Taylor, en la organización el obrero no tiene capacidad, formación, ni medios para analizar científicamente su trabajo y establecer racionalmente cuál es el método o proceso más eficiente. Con la administración científica se da un deslindamiento de responsabilidades, donde la administración (gerencia) se queda con la parte de la planeación (del trabajo del obrero y del método de trabajo) y la supervisión (asistencia continua al trabajador) y el trabajador con la ejecución del trabajo. Entre los principales aspectos de la Organización Racional del Trabajo (ORT) se encuentran:

- Análisis del trabajo y estudio de los tiempos y movimientos.
- Estudio de la fatiga humana.
- División del trabajo y especialización del obrero.
- Diseño de cargos y tareas.

- Incentivos salariales y premios por producción.
- Concepto de *homo economicus*.
- Condiciones ambientales de trabajo.
- Estandarización de métodos y de máquinas.
- Supervisión funcional.

Con la administración científica se implantó el concepto del *homo economicus* (hombre económico)⁴⁹, el cual concibe una relación e influencia directa del hombre con las recompensas salariales, económicas y materiales. En otras palabras, el hombre busca el trabajo, no por gusto, sino porque es el medio para ganarse la vida a través del salario que éste le proporciona. El hombre está motivado a trabajar por miedo al hambre y por la necesidad de dinero para vivir. Por lo que las recompensas salariales y los premios por producción (y el salario basado en la producción) influyen profundamente en los esfuerzos individuales en el trabajo, haciendo que el obrero realice el máximo de la producción que sea físicamente capaz de lograr para obtener una mayor ganancia.

Los partidarios de la administración científica creían que, una vez seleccionado el trabajador, desde el punto de vista físico, enseñado el mejor método de trabajo y condicionada su remuneración a la eficiencia, el trabajador produciría el máximo que pudiese físicamente. Así, se buscó relacionar el pago del trabajador con su producción, a través de la remuneración por la producción y de los planes de incentivos salariales.

⁴⁹ Si en la realidad económica difícilmente se cumplen los supuestos de competencia perfecta (hay asimetrías de información, por ejemplo), en la vida organizacional la situación se complica porque estamos hablando no de una racionalidad individual maximizadora de utilidades como impulsora de las conductas, sino de distintas racionalidades no sólo individuales, sino colectivas o grupales, coexistiendo en un mismo espacio organizacional. El mercado no reconoce, por ejemplo, la intersubjetividad, la racionalidad comunicativa, los códigos culturales, el lenguaje que regula los intercambios en la organización y que hace que éstos vayan más allá del mero cálculo racional costo-beneficio económico.

La visión de la naturaleza humana del hombre económico⁵⁰ no se limitaba a ver al hombre como a alguien que se emplea por dinero, sino que veía al obrero de la época como un individuo limitado y mezquino, con prejuicios y culpable de la holgazanería y del desperdicio de las empresas, el cual debía ser controlado continuamente mediante el trabajo previamente racionalizado y estandarizado en el tiempo.

En cuanto a las condiciones del trabajo, Taylor y sus seguidores afirmaban que la eficiencia dependía no solamente del método de trabajo y del incentivo salarial, sino también de un conjunto de condiciones que garantizaran el bienestar físico del trabajador y disminuyeran la fatiga.

Entre las condiciones de trabajo que más preocuparon a los autores de la administración científica se encontraban las siguientes:

- La adecuación de instrumentos y herramientas de trabajo y de equipos de producción, a fin de minimizar el esfuerzo del operador y la pérdida de tiempo en la ejecución de la tarea.
- La distribución física de las máquinas y equipos para racionalizar el flujo de la producción.
- El mejoramiento del ambiente físico del trabajo, de manera que el ruido, la ventilación, la iluminación, el confort general en el trabajo no reduzcan la eficiencia del trabajador.
- La provisión de instrumentos y equipos especiales para cargos específicos, como transportadores, ordenadores, contadores y otros elementos para reducir movimientos innecesarios.

La administración científica tomó las condiciones de trabajo como elementos importantes para el incremento de la eficiencia. Por lo que la comodidad del obrero y el ambiente físico (iluminación, ventilación, aspectos visuales de la

⁵⁰ Se requiere revisar los esquemas desarrollados por la administración tradicional, que aunque ha coadyuvado al logro de importantes indicadores de crecimiento económico en varios lugares del mundo, conserva en sus bases teóricas y aplicadas principios y enunciados que han conducido a inequidades y desequilibrios.

fábrica, eliminación del ruido, etc.) son muy valorados, no porque las personas lo merecieran, sino porque eran esenciales para la obtención de la eficiencia del trabajador.

De estas teorías se retomaron mejoras en las áreas de trabajo de las y los servidores públicos, se incluyeron diversos aspectos relativos a descanso, áreas de trabajo, acceso a servicios médicos, educativos y de cuidado de infantes en los contratos colectivos de trabajo.

2.1.3 Crítica de la teoría de la administración científica.

La obra de Taylor y sus seguidores es susceptible de numerosas críticas. Sin embargo, éstas no disminuyen su mérito como pioneros y diseñadores de la teoría de la administración. En aquella época, la mentalidad y los prejuicios de los dirigentes y de los empleados, así como la falta de conocimientos sólidos sobre los asuntos administrativos, la precaria experiencia industrial y empresarial que no presentaba condiciones razonables para formular hipótesis válidas que sustentaran la solución de los problemas de la empresa, no les permitía el adecuado fundamento para la elaboración de conceptos más rigurosos y mejor establecidos. Las principales críticas a la administración científica son las siguientes:

2.1.3.1 Limitaciones de la teoría de la administración científica

La administración científica se limitó básicamente a las tareas y a los factores directamente relacionados con el cargo y función del obrero. A pesar de que la organización está constituida por personas, se dio poca atención al elemento humano y se concibió la organización como una distribución rígida y estática de diferentes piezas o elementos, o sea, como una máquina. De la misma forma como se construía una máquina, con una serie de piezas y dentro de ciertas especificaciones, también se construía una organización, de

acuerdo con un proyecto. De allí proviene la denominación “teoría de la máquina”, dada por algunos autores, no sólo a la administración científica sino a toda la teoría clásica de la administración, así como a la teoría de la burocracia que surgió posteriormente.

2.1.3.1.1 Enfoque microscópico y mecanicista de la administración científica.

Los salarios y pagos de incentivos, como fuentes de motivación, fueron concebidos en términos del modelo del hombre económico. En tal sentido, suponen que los empleados son esencialmente instrumentos pasivos, capaces de ejecutar el trabajo y recibir órdenes, pero sin poder de iniciativa, ni de ejercer influencia provista de cualquier significación.

Por increíble que parezca, los mismos principios que Taylor adoptó para conciliar los intereses entre patrones y empleados, fueron la causa de los serios trastornos y críticas sufridas posteriormente. El hecho de suponer que el empleado actúa motivado exclusivamente por el interés de la ganancia material y financiera, produciendo individualmente el máximo posible (concepto del *homo economicus*), pero sin tener en consideración otros factores motivacionales importantes, fue sin duda otro aspecto mecanicista típico de esa teoría.

De modo general, el enfoque de los ingenieros norteamericanos concibió la organización dentro de un sentido práctico, sin tomar en cuenta en la medida adecuada los aspectos humanos de la organización.⁵¹ En consecuencia, el empleo de las técnicas mecanicistas pasó a representar el máximo de deshumanización del trabajo industrial.

⁵¹ Mientras la teoría administrativa siga tratando todos los problemas en la doble dependencia teórica y práctica de la racionalidad económica como norma suprema de la empresa, permanecerá incapaz de resolver correctamente el problema de las relaciones humanas.

2.1.3.1.2 Visión microscópica del hombre.

La administración científica se refiere al hombre como un empleado tomado individualmente, ignorando que el trabajador es un ser humano y social. A partir de su concepción negativa del hombre -en la que los individuos son perezosos e ineficientes- Taylor enfatizó el papel monocromático del administrador: planteó que la aceleración del trabajo sólo podrá obtenerse por medio de la estandarización obligatoria de los métodos, de la adopción forzosa de los mejores instrumentos y condiciones de trabajo y de la cooperación necesaria. Agrega que la atribución de imponer estándares y forzar la cooperación compete exclusivamente a la gerencia. Por ello, la industrialización extensiva, inherente al sistema de Taylor, implica la proliferación de trabajo no calificado que coexiste con la estructura administrativa monocromática, donde la principal virtud es la obediencia a las órdenes.

Una de las críticas más comunes hechas a Taylor es que, el pionero de la administración científica, cometió un error al basar su sistema -observando la productividad- en un principio que individualizó a cada obrero en términos de sus relaciones con sus instrumentos de trabajo, sus compañeros y sus superiores, cuando ningún resultado de recientes investigaciones en el terreno socio-psicológico es más impresionante que la unanimidad de opinión en cuanto a la importancia del pequeño grupo informal.

Es evidente que en ciertos talleres de mecánica de precisión, donde los puestos de trabajo son numerosos y variados, debido a la utilización de máquinas ligeras de comando manual, se encuentran corrientemente normas colectivas más o menos secretas e informales, aunque imperativas, que se transmiten entre los trabajadores en cuanto al ritmo dentro del cual deben producir en tal o cual puesto de trabajo; aquel que va más rápido es advertido para reducir el ritmo, o aquel que produce mucho en la mañana debe disminuir en el periodo de la tarde. De allí, el presupuesto capital del

taylorismo: los hombres que trabajan individualmente están interesados en hacer un buen trabajo, mientras que aquellos que trabajan en grupos están únicamente interesados en no trabajar más duro que los demás. Además, la única motivación del trabajador es el salario.

La falta de una visión más amplia en la obra de los ingenieros norteamericanos permitió su intensa crítica: desarrollaron una ingeniería humana con una enorme escasez de variables y también con un desequilibrio en la ponderación de las mismas. De allí, la unilateralidad de esa teoría y su concentración exclusiva en los aspectos relacionados con el cargo o con la función.

Al lado de esa concepción atomizante del hombre se presenta otra consecuencia de la visión microscópica del trabajador. A pesar de que Taylor y sus seguidores se preocuparon inicialmente por la adecuación de dos elementos que constituyen la esencia del trabajo -las características del hombre y las características de la máquina- esa preocupación inicial no llegó a confirmarse en sus trabajos posteriores. En el fondo, los ingenieros norteamericanos se limitaron a las características físicas del cuerpo humano en los trabajos rutinarios, con énfasis en los estudios de movimientos y en la fatiga. El trabajo del hombre fue abordado, al poco tiempo, como un proceso accesorio de la máquina, sustituyendo la preocupación inicial de integrar mutuamente los recursos humanos y los mecánicos.

El desempeño humano pasó a ser estudiado por los ingenieros industriales, dentro de sus límites físicos, en términos de cargas, velocidad y fatiga. La utilización de los seres humanos en la organización se limitó a las tareas que se ejecutaban en la línea de producción y en los sitios de trabajo, abarcando, sobre todo, las variables fisiológicas, simplemente, tanto que algunos autores prefieren dar a la administración científica el nombre de teoría fisiológica de la organización. Pues Taylor consideró los recursos humanos y materiales no

tanto como elementos recíprocamente ajustables, sino sobre todo, al hombre trabajando como un apéndice de la maquinaria industrial.

2.1.3.1.3 Enfoque incompleto de la organización

Para muchos autores, la administración científica resulta insuficiente, parcial e inacabada, ya que sólo se limita a los aspectos operacionales de la organización, omitiendo completamente la cuestión informal y, principalmente, los aspectos humanos de tal actividad. Esa perspectiva incompleta ignora la vida social interna de los participantes de la organización, quienes se toman como individuos aislados y ubicados de acuerdo con sus habilidades personales y las demandas de la tarea que se va a ejecutar. También omite interacciones entre muchas variables críticas como son: el compromiso personal y la orientación profesional de los miembros de la organización, el conflicto entre los objetivos individuales y los organizacionales, que cuando se alinean alrededor de valores compartidos y se unen en una misión común, personas comunes y corrientes logran resultados extraordinarios.⁵²

2.1.3.1.4 Enfoque prescriptivo y normativo

La administración científica se caracteriza por la preocupación de establecer y prescribir principios normativos que deben ser aplicados como una receta en determinadas circunstancias, para que el administrador pueda tener éxito. Ese enfoque prescriptivo y normativo busca estandarizar ciertas situaciones que le permitan unificar la manera como deberán éstas ser administradas. Es un enfoque dirigido a “recetas anticipadas” y a principios normativos que deben regir el cómo hacer las cosas dentro de las organizaciones. Esa perspectiva muestra cómo debe funcionar la organización, en vez de explicar su funcionamiento.

⁵² Blanchard Ken y O'Connor Michael. **Op. Cit.**, p. 48.

2.1.3.1.5 Enfoque de sistema cerrado

La administración científica visualiza las empresas como si existieran en el vacío, o fuesen entidades autónomas, absolutas y herméticamente cerradas a cualquier influencia proveniente de su esfera externa. Es un sistema cerrado, que se caracteriza por observar solamente aquello que sucede dentro de una organización, sin tener en cuenta el medio ambiente en que está situada. También por la manera de considerar todo lo que sucede dentro de una organización, desde el punto de vista de algunas variables apenas más importantes, omitiendo otras cuya influencia no es suficientemente conocida. Tal sistema es mecánico, previsible y determinista: sus partes funcionan dentro de una lógica inmodificable. Al respecto, cabe señalar que las organizaciones nunca se comportan como sistemas cerrados y no pueden reducirse a sólo algunas pocas variables o aspectos.

2.2. El Factor Humano en la Teoría Humanística

Cuando la administración del personal estimula la obtención de más y mejor trabajo, tenemos "buenas" relaciones humanas en la organización. Cuando la moral y la eficiencia se deterioran, las relaciones humanas son "deficientes". Para crear buenas relaciones humanas, es preciso que los directivos sepan por qué los empleados actúan como lo hacen y qué factores sociales y psíquicos los motivan.

La teoría humanística o de las relaciones humanas tiene su origen en los experimentos de Hawthorne (Chicago, EUA), a partir de una serie de estudios sobre la conducta humana en diversas situaciones de trabajo, que fue efectuada por el profesor Elton Mayo en la compañía Western Electric, entre 1924 y 1933, posteriormente fueron conocidos con el nombre de "Estudios de Hawthorne", porque tuvieron lugar en la planta Hawthorne de la Western Electric, cerca de Chicago, donde pretendían investigar la relación entre el nivel de iluminación en el lugar de trabajo y la productividad de los

empleados: el tipo de cuestión que habrían abordado Frederick Taylor y sus colegas.

Los investigadores dividieron al personal en grupos, que fueron sometidos a cambios deliberados de iluminación, y en grupos de control, cuya iluminación permanecía constante durante los experimentos. Los resultados cuando fueron mejoradas las condiciones de iluminación, la productividad tendía a incrementarse, aunque los aumentos no eran uniformes. Pero la productividad tendía a seguir incrementándose cuando empeoraban las condiciones de iluminación, y para complicar aún más las cosas, la producción de los grupos de control también tendía a mejorar cuando se modificaban sus condiciones de iluminación, pese a que no se habían hecho cambios en la iluminación del grupo de control. Era evidente que alguna otra cosa además de la iluminación estaba influyendo en el desempeño de los trabajadores.

En nuevos experimentos, un grupo de trabajadores fue puesto en un cuarto separado y algunas variables fueron alteradas: se aumentaron los sueldos; se introdujeron periodos de descanso de diversa duración; la jornada y la semana laborable fueron acortadas; se les permitió escoger sus periodos de descanso y opinar en otros cambios propuestos. Los resultados otra vez eran ambiguos. El desempeño tendía a aumentar con el tiempo, pero crecía y disminuía de manera no uniforme. En estos experimentos participaron Elton Mayo (1880-1949) y otros colegas de la Universidad de Harvard, entre ellos Fritz J. Roethlisberger y William J. Dickson.⁵³

En estos experimentos y, en otros posteriores, Mayo y sus colegas decidieron que los incentivos financieros, cuando se ofrecían, no eran la causa de los incrementos de la productividad. Pensaban que una compleja cadena de actitudes había afectado esos aumentos. Como habían sido seleccionados para recibir atención especial, los grupos experimentales y de control adquirieron un orgullo de grupo que los motivaba para mejorar su desempeño

⁵³ Ver Brown, J. A. C., *La Psicología Social en la Industria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

en el trabajo. La supervisión reforzaba aún más la intensificación de su motivación, por lo que los investigadores concluían que los empleados ponían mayor empeño en el trabajo si pensaban que la gerencia se interesa por su bienestar y los supervisores les prestan atención especial. Este fenómeno recibió después el nombre de efecto de Hawthorne.

Los investigadores también concluyeron que los grupos informales de trabajo (el ambiente social del personal) tienen gran influencia en la productividad. Muchos de los empleados consideraban su trabajo como aburrido y sin sentido; pero sus relaciones y amistad con los compañeros de trabajo, algunas veces influidas por el antagonismo común en contra de los "jefes", le daban un poco de sentido a su vida laboral, proporcionándoles un medio parcial de protección contra la gerencia. Por estas razones la presión de grupo, y no las exigencias de este último, tenían a menudo la máxima influencia en la productividad del personal.

Por consiguiente, para Mayo, el concepto de "hombre social" (motivado por necesidades sociales, en busca de relaciones en el trabajo y que responde más a las presiones del grupo de trabajo que al control administrativo) tenía que reemplazar el antiguo concepto de "hombre racional", motivado por necesidades económicas personales.

Este enfoque también ha influido en la administración pública, aunque en menor grado ya que por las formas de reclutamiento de las organizaciones públicas en México y por la falta de mecanismos que impulsen mejorar las relaciones intraorganizacionales ha limitado las mejoras definidas por estas teorías.

2.2.1 Aportaciones y Limitaciones del Enfoque de Relaciones Humanas

Entre las aportaciones de la teoría sobresale la preeminencia que se le da a las necesidades sociales, el movimiento de relaciones humanas mejoró la

perspectiva clásica que consideraba la productividad casi exclusivamente como un problema de ingeniería. En cierto modo, Mayo redescubrió el antiguo principio de Robert Owen según el cual, un genuino interés por los trabajadores, las "máquinas vitales" como Owen solía llamarlos, pagaría dividendos.

Otra aportación de esta teoría es la importancia que le da al estilo del liderazgo del gerente, con lo cual revolucionaron la formación de los administradores. Centrando la atención, cada vez más, en enseñar las destrezas administrativas, en oposición a las habilidades técnicas. La teoría hizo renacer el interés por la dinámica de grupos, permitiendo a los administradores empezar a pensar en función de los procesos y premios del grupo para complementar su enfoque anterior en el individuo.

Dentro de las limitaciones de la teoría de las relaciones humanas se encuentran los mismos experimentos de Hawthorne, ya que, aunque influyeron profundamente en la forma en que los gerentes concebían su trabajo y la forma de realizar la investigación de la administración, presentaban muchas deficiencias de diseño, análisis e interpretación. La congruencia de las conclusiones de Mayo y sus colegas con los datos es todavía objeto de numerosos debates y de mucha confusión.⁵⁴

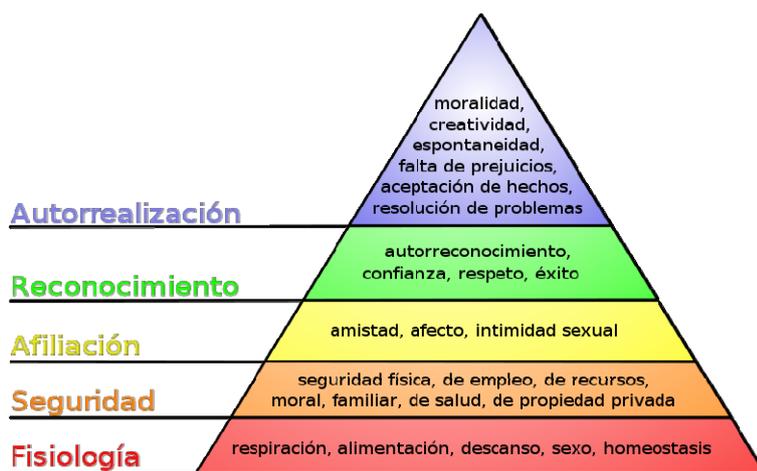
El concepto de "hombre social" era un importante contrapeso al modelo unilateral de "hombre económico-racional"; pero tampoco describía totalmente a los individuos en el lugar de trabajo. Muchos administradores y escritores supusieron que el empleado satisfecho sería más productivo. Con todo, los intentos hechos por incrementar la producción en la década de 1950, al

⁵⁴ Luis Montaña Hirose plantea que "si bien diversos autores como Elton Mayo, Fritz Roethlisberger, William Dickson y Chester Barnard analizan los conocidos experimentos realizados en los talleres de la Hawthorne de la Western Electric Co., arguyendo que los grupos informales son comportamientos anclados en la lógica de los sentimientos y que inciden directa o indirectamente en la productividad empresarial, no lograron en realidad develar la vida afectiva que subyace en ellos y que constituye un elemento central en la construcción de la solidaridad que se concreta en las diversas formas que asume la cooperación, pero también la resistencia y la lucha en las organizaciones". Luis Montaña Hirose, El análisis organizacional. Un modelo para armar reflexiones en torno a la perspectiva de Eugéne Enriquez en Eugéne Enriquez, **Enigmas y Laberintos. Eugéne Enriquez y el análisis Organizacional**, p. 25.

mejorar las condiciones de trabajo y la satisfacción del personal, no aportó el mejoramiento impresionante de la productividad que se había esperado.

El ambiente social del lugar de trabajo es un factor más de interacción que influye en la productividad; otros son los salarios, el interés de las tareas, la cultura y estructura organizacional, las relaciones entre empleados y gerentes. En conclusión, el tema de la productividad y de la satisfacción del trabajador ha resultado ser un problema más complejo de lo que se pensó en un principio.

Según Abraham Maslow,⁵⁵ las necesidades que estamos motivados a satisfacer caen dentro de una jerarquía. En la parte inferior de ésta se hallan las necesidades físicas y de seguridad. En la parte superior se encuentran las necesidades del ego (la necesidad de respeto, por ejemplo) y las de autorrealización (entre las que se cuenta la necesidad de significado y crecimiento personal). En general, las necesidades de nivel inferior han de ser satisfechas antes que se examinen las de nivel superior. Puesto que muchas de ellas han sido satisfechas en el mundo moderno, casi todos estamos motivados, por lo menos en parte, por las del ego y las de autorrealización.



Pirámide de Abraham Maslow⁵⁶: Jerarquía de necesidades

⁵⁵ Maslow Abraham, Harold, **Motivation and Personality**, pag. 97

⁵⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Piramide_de_Maslow.svg

La jerarquía de necesidades de Maslow consta de cinco niveles: los cuatro primeros niveles pueden ser agrupados como necesidades de déficit; al nivel superior lo denominó «autoactualización», «motivación de crecimiento», o «necesidad de ser. La diferencia estriba en que mientras las necesidades de déficit *pueden* ser satisfechas, la necesidad de ser es una fuerza impelente continua. La idea principal de esta jerarquía es que las necesidades más altas ocupan nuestra atención sólo cuando se han satisfecho las necesidades inferiores de la pirámide. Las fuerzas de crecimiento dan lugar a un movimiento ascendente en la jerarquía, mientras que las fuerzas regresivas empujan las necesidades prepotentes hacia abajo en la jerarquía.

El gerente que conoce estas necesidades está en condiciones de utilizar distintas formas de motivar a sus subalternos.

En la administración pública también se ha tomado en cuenta la labor del liderazgo, desafortunadamente dado que muchos de los puestos de mando son otorgados por privilegios políticos resulta difícil que sus ocupantes tengan las habilidades y experiencia requeridas para liderar una organización.

2.3. Teoría Contemporánea o Motivacional

La teoría contemporánea deriva principalmente de la teoría motivacional de Frederick Herzberg⁵⁷ que trabajó a mediados de los años cincuenta y puso de manifiesto el valor motivacional que tiene el trabajo en sí mismo, centrando la atención de sus investigaciones en los factores determinantes de la satisfacción o insatisfacción en el trabajo. Profundiza en que los factores motivadores se refieren al trabajo en sí mismo, mientras que los factores que producen insatisfacción, a los que llamó higiénicos o de mantenimiento, hacen referencia a aspectos externos del trabajo. Todo ello le llevó a destacar la importancia del contenido del trabajo, introduciendo el término

⁵⁷ Véase Herzberg, Frederick, Bernard Mausner, Barbara Bloch Snyderman. **The Motivation to Work**. Nueva York: Transaction Publishers, 1967.

enriquecimiento del trabajo (*“job enrichment”*) para estimular un diseño del trabajo más motivador, agrupó en dos clases a las motivaciones en el trabajo:

- Higiénicas o de mantenimiento: son motivaciones de los factores externos al trabajo que producen insatisfacción en el caso de que no estén satisfechas.
- Motivaciones propiamente dichas: hacen referencia al trabajo y que producen satisfacción en el caso de que sean satisfechas.

Según Herzberg, para conseguir que un profesor esté satisfecho en su trabajo deberíamos centrarnos en los factores que inciden en el mismo, en lugar de hacerlo en factores de tipo externo. Por lo que se debería procurar enriquecer su trabajo. Si la organización general del centro proporciona actividades que permitan a los profesores hallar satisfacciones, los factores periféricos desempeñarán un papel secundario en su ocupación y comportamiento. En una situación en la que los profesores puedan satisfacer sus necesidades de motivación, los factores de mantenimiento no ejercerán una influencia decisiva respecto a su actitud.

En otro orden de ideas William Ouchi⁵⁸ considera que hay tres tipos de empresa, la del tipo A que asimiló a las empresas americanas, las del tipo J que asimiló a las firmas japonesas y las de tipo Z que tienen una nueva cultura. Esta nueva cultura Z está llena de características poco aplicadas en las empresas de occidente de la época y más bien recoge ciertas características comunes a las de las compañías japonesas.

La Teoría Z es participativa y se basa en las relaciones humanas, pretende entender al trabajador como un ser integral que no puede separar su vida laboral de su vida personal, por ello invoca ciertas condiciones especiales como la confianza, el trabajo en equipo, el empleo de por vida, las relaciones

⁵⁸ Ouchi, William. *Theory Z: How American business can meet the Japanese Challenge.*, pag. 63

personales estrechas y la toma de decisiones colectiva, todas ellas aplicadas en orden de obtener un mayor rendimiento del recurso humano y así conseguir mas productividad empresarial; se trata de crear una nueva filosofía empresarial humanista en la cual la compañía se encuentre comprometida con su gente.

La idea de la codependencia entre empresa y empleados que construye Ouchi, considera firmemente que un empleo es más que eso, es la parte estructural de la vida de los empleados, les permite vivir donde viven, comer lo que comen, vestir lo que visten, define sus años de vejez, etc.; si el empleo es desarrollado de forma total dentro de una organización (como ocurre en la Teoría Z), la persona se integra a ella y crea un sentido de pertenencia al dar todo lo que es posible por alcanzar los objetivos empresariales, con lo cual la productividad estaría prácticamente asegurada.

La Teoría Z de Ouchi busca crear una nueva cultura empresarial en la cual la gente encuentre un ambiente laboral integral que les permita auto-superarse para su propio bien y el de la empresa. Son tres los principios fundamentales de esta Teoría:

- Confianza
- Atención a las relaciones humanas
- Relaciones sociales estrechas

La confianza es la piedra angular de la cultura Z y se identifican trece pasos que permiten transformar la organización en una empresa Z, los cuales son:

1. Comprender primeramente el Tipo Z de organización y el papel que han de jugar los participantes en la transformación.
2. Reevaluar la filosofía establecida en la organización a punto de transformarse.

3. Definir la nueva filosofía a implementar y hacer partícipe a la directiva de la nueva dirección a tomar.
4. Comenzar la implementación creando las estructuras y los incentivos.
5. Desarrollar los lazos personales entre los participantes de la nueva organización.
6. Re-evaluar el progreso hasta este punto.
7. Participar al sindicato en el proceso.
8. Estabilizar el número y categorías de empleados.
9. Establecer el sistema (lento) de evaluación y promoción de los trabajadores.
10. Ampliar y generalizar las carreras de los trabajadores.
11. Implementación final hasta este punto.
12. Promover la participación y dedicación de los trabajadores a la organización.
13. Promover la dedicación totalmente envolvente entre los empleados.

Esto incluye aspectos de la vida social y familiar, así como tener metas comunes; trabajar en equipo, compartir los mismos objetivos, disfrutar lo que se hace y la satisfacción por la tarea cumplida son características de la cultura Z que abren las posibilidades de mejorar el rendimiento en el trabajo.

Se ha dicho mucho de la cultura Z y de las empresas japonesas, pero también se ha visto cómo puede afectar la vida de una persona el paternalismo que conlleva la implementación de una cultura Z. En Japón las personas caen en serias depresiones cuando pierden sus trabajos y culturalmente son rechazadas las personas desempleadas. Nada es bueno si se lleva al extremo y esta teoría tiene unos aspectos positivos y otros negativos.

2.4. Comentarios

A lo largo del presente capítulo observamos que “la idea de éxito está ligada, principalmente, con la productividad, la reducción de costos, con la rentabilidad, con la eficiencia, en suma, con una orientación dominante hacia la racionalidad instrumental”.⁵⁹ Sin embargo, en la actualidad el humanismo en las organizaciones públicas es un reclamo que debe atenderse de inmediato si se quiere seguir viendo en ellas ese lado que no debe desaparecer: el humano, pues es evidente que el hombre es el protagonista de la acción administrativa. Es necesario que haya una justa retribución, en el caso de la administración, auténticas posibilidades de carrera en su rama pública y un exacto conocimiento de los objetivos a los que sirven, pueden contribuir a la entrega total de los servidores públicos en la transformación de la sociedad.

⁵⁹ Barba Álvarez Antonio. “Calidad y cambio organizacional; ambigüedad, fragmentación e identidad. El caso del laboratorio de pruebas de equipo y materiales”, tesis de grado de doctor en Estudios Organizacionales, México, UAM-I.

Parte II.

Marco Metodológico

Capítulo III.

Aplicación de un Modelo de Análisis del Clima Organizacional en una Institución Pública.

Desde fines del siglo pasado y en el presente ha surgido un extraordinario interés por la participación de los servidores públicos y su impacto en la efectividad organizacional.⁶⁰ Los problemas que, en un pasado muy reciente, eran de discreta incumbencia para unos cuantos teóricos o directivos, se han convertido en temas del más amplio interés público. Penetran hasta las cámaras del Congreso y las salas de juntas de los directivos de instituciones públicas. Por ello un análisis completo de lo que deben de ser las organizaciones y de la forma como se pueden mejorar, abarca muchos temas, entre ellos el clima organizacional.

3.1. Metodología del Modelo de Análisis de Clima Organizacional

El clima organizacional⁶¹ que se entiende como la percepción que los empleados tienen sobre las condiciones laborales que predominan en la organización y que afectan su satisfacción, compromiso y continuidad en la entidad. Este tema sobresale como uno de los aspectos más importantes en la definición de un organismo social, toda vez que involucra al factor humano

⁶⁰ Miguel Ramírez Zozaya menciona que "el gobierno ha recurrido en los últimos años al uso de técnicas de la administración de la empresa privada; este caso se presenta cuando algunos gobiernos adoptan tecnologías administrativas como círculos de calidad total, la planeación estratégica y la reingeniería de procesos, entre otras". Miguel Ramírez Zozaya. Estudio introductorio, en Barry Bozeman. **Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas**, p. 9.

⁶¹ Citado por María del Carmen Sandoval Caraveo "Likert en su teoría de clima organizacional menciona que el comportamiento de los subordinados es causado por el comportamiento administrativo y por las condiciones organizacionales que los mismos perciben, por sus esperanzas, sus capacidades y sus valores. Por lo tanto, la reacción está determinada por la percepción." Sandoval Caraveo, María del Carmen. **Concepto y dimensiones del clima organizacional**. Abstract 2004. pp. 78-82

como un elemento indispensable para el desarrollo de las organizaciones y la adaptación exitosa de éstas a su entorno.

Lo anterior implica atender aspectos vinculados con la motivación, las actitudes, la satisfacción y la rotación del personal, lo cual influye en el comportamiento integral de la organización; en la productividad; en la forma de atención a los usuarios y al público en general, así como en la imagen de la entidad. En suma, el factor humano se convierte en el elemento clave de toda organización, llámese pública o privada, ya que depende de las personas el funcionamiento y desarrollo institucional y son ellas quienes proyectan la imagen de la organización, ya sea al interior o al exterior; por ello, mantener un óptimo clima organizacional en la entidad redundará en la aceptación o desaprobación de las instituciones, ya sea por parte del personal que en ella desempeña sus labores, o bien, por quienes son destinatarios de algún producto o servicio.

3.1.1 Objetivo del diagnóstico

El Diagnóstico se aplica en todas las áreas de la organización y tiene como objetivo principal proporcionar información oportuna y confiable para la toma de decisiones. Este instrumento provee de información pertinente acerca del funcionamiento de la institución. Adicionalmente, proporciona datos e información valiosa acerca de las expectativas, actitudes, aptitudes y preocupaciones del personal. El conocimiento de estos elementos resulta primordial al momento de tomar decisiones concernientes a la mejora del desempeño o al elaborar programas de cambio y mejora.

3.1.2 Premisas del diagnóstico de clima organizacional.

El Diagnóstico se fundamenta en las siguientes premisas:

- **El elemento más importante de una organización es su personal.** Por ello se sugiere que la encuesta sea respondida por todo el personal para tener una imagen más clara de la situación y cultura organizacional que impera en las diversas áreas de la organización.
- **Prevalece un sentido ético, de respeto y dignidad, ante las necesidades del personal.** A través del diagnóstico se le da “voz” a los trabajadores y les permite sentir que son escuchados y que se toman en cuenta sus necesidades.
- **Busca una comprensión global del comportamiento organizacional.** Dicha comprensión es necesaria para mejorar la toma de decisiones y la planeación de la organización.
- **Impulsa el compromiso y el involucramiento de todos los colaboradores.** Al sentirse “escuchados”, los trabajadores aumentan su compromiso con el trabajo y los objetivos institucionales; asimismo, se favorece la construcción de equipos de trabajo y de una cultura organizacional acorde con las necesidades y objetivos de la organización.
- **Promueve la mejora continua, la calidad y el servicio a la comunidad.** Para la administración pública es primordial favorecer el bien común, responder a las demandas ciudadanas con una actitud de servicio, transparencia, eficacia y eficiencia.

3.1.3 Dimensiones de clima organizacional.

Las dimensiones del clima organizacional son las características susceptibles de ser medidas en una organización y que influyen en el comportamiento de

los individuos. Por esta razón, para realizar un diagnóstico de clima organizacional, es necesario conocer las dimensiones que han sido planteadas para definir los elementos que afectan el ambiente de las organizaciones.

Es importante subrayar que el presente estudio se apoya en la metodología para el diagnóstico de clima organizacional diseñada por el doctor Luis Montaña Hirose. El modelo del doctor Montaña contempla tres dimensiones: relacional, de crecimiento y de cambio.

3.1.3.1 Dimensión relacional.

Esta dimensión contempla tres componentes: el involucramiento, la cohesión y el apoyo directivo. El **involucramiento** hace referencia al nivel en el que los empleados se sienten concernidos por su trabajo. La **cohesión** es entendida como el grado en que los empleados mantienen relaciones de apoyo y amistosas. El **apoyo directivo** es considerado como la magnitud en la cual la dirección apoya y motiva a los empleados.

3.1.3.2 Dimensión de crecimiento.

La dimensión de crecimiento considera tres componentes: la autonomía, la orientación hacia la tarea y la presión del trabajo. La **autonomía** es entendida como el nivel en el cual los empleados son motivados para lograr la auto-suficiencia y tomar sus propias decisiones. La **orientación hacia la tarea** es el énfasis puesto por la o el trabajador para la buena ejecución de las tareas. La **presión de trabajo** se refiere al nivel de urgencia del tiempo en la realización del trabajo.

3.1.3.3 Dimensión de cambio.

Cuenta con tres componentes: la claridad, el control y la innovación. La **claridad** es asumida como el nivel en el cual los empleados tienen conocimiento acerca de sus expectativas diarias en el trabajo, así como acerca de las reglas y políticas de la institución; entre otros, hace referencia a la comunicación. El **control** es entendido como el grado en el cual la Dirección utiliza reglas y otros mecanismos de supervisión del trabajo. Finalmente, la **innovación** hace referencia al énfasis en la variedad, en el cambio y en el desarrollo de nuevas perspectivas y procedimientos.

A partir del diagnóstico se puede obtener información sobre los siguientes rubros: aspectos más favorables, aspectos más desfavorables, principales problemas, obstáculos al cambio, valores y desempeño

3.1.4 Metodología.

El plan para bosquejar el diseño inicia con los objetivos de la encuesta, enlista cada paso a seguir y termina con el reporte final. Primero se establecieron los problemas generales y específicos a resolver, de la forma más cuidadosa y completa posible. El levantamiento de la encuesta y el análisis de la información son etapas básicas del análisis de clima organizacional. Por ello fue necesario que la mayor parte del personal participara y que además fuera previamente informado de la aplicación del cuestionario que se llevaría a cabo. En este sentido, se realizó una sesión de sensibilización, con una duración de 90 minutos, para que todos los colaboradores tuvieran conciencia de la importancia que tiene el clima organizacional en la institución en que laboran. Lo anterior, se realizó para evitar problemas durante el levantamiento y para que se disminuyeran los obstáculos que algunas veces se presentan por el desconocimiento de los alcances de las encuestas por parte de las y los trabajadores.

Se propuso que la encuesta se aplicara anualmente, con la finalidad de tener referentes sobre los avances logrados.

Algunas fases del diagnóstico de clima organizacional:

- Adecuación del Cuestionario
- Identificación de la muestra (se propuso un levantamiento de cuestionarios al 100% de la población)
- Identificación de problemas en el levantamiento
- Sesión de sensibilización
- Levantamiento del cuestionario
- Obtención de información cualitativa y cuantitativa
- Análisis de la Información
- Comparación con la Información con respecto a otros años o dependencias similares
- Presentación de resultados

3.1.4.1 Descripción de la encuesta.

La encuesta es un grupo de preguntas normalizadas dirigidas a la totalidad o a una muestra representativa de una población, con el propósito de conocer estados de opinión o hechos específicos. Según Stanton, Etzel y Walker, una encuesta consiste en reunir datos entrevistando a la gente.⁶² Por otra parte, Richard L. Sandhusen, plantea que las encuestas obtienen información sistemáticamente de los encuestados a través de preguntas, ya sea personales, telefónicas o por correo ⁶³ Y según Naresh Malhotra, las encuestas son entrevistas a numerosas personas utilizando un cuestionario diseñado en forma previa ⁶⁴ En síntesis, la definición de encuesta enfoca a la

⁶² William J. Stanton, Michael J. Etzel y Bruce J. Walter. **Fundamentos de Marketing**, México: Mc Graw Hill, 2004, pp. 212- 219.

⁶³ Richard Sandhusen L. **Mercadotecnia**, p. 229.

⁶⁴ Naresh Malhotra. **Investigación de Mercados Un Enfoque Práctico**, pp 130 y 196.

misma como un método que consiste en obtener información de las personas encuestadas mediante el uso de cuestionarios diseñados en forma previa. En la encuesta realizada para la presente investigación se procuró levantar a la mayor parte de la población trabajadora.

3.1.4.2. El cuestionario

El desarrollo del diagnóstico se apoyó en un cuestionario individual que el encuestado respondió de forma individual por escrito. Como los cuestionarios están formados por preguntas, se consideraron las características que deben reunir, pues deben de ser excluyentes y exhaustivas, lo que significa que una pregunta no produzca dos respuestas. Es decir a cada pregunta le corresponde una y sólo una respuesta. El cuestionario contempló 90 preguntas cerradas, cada una de ellas proporcionó, al servidor público observado, una serie de cinco opciones para que escogiera una como respuesta, lo cual tiene la ventaja de que pueden ser procesadas más fácilmente y su codificación se agilizó. Los 90 reactivos ponderan los siguientes elementos clave:

- Aspectos más favorables
- Aspectos más desfavorables
- Principales problemas.
- Principales obstáculos al cambio
- Valores
- Dimensiones del clima organizacional (Anteriormente descritas)
- Orgullo de pertenencia
- La actitud de servicio
- Eficiencia y eficacia.

Proceso de Recolección y análisis de la información

3.2. Comentarios

Mediante el diagnóstico de clima organizacional podemos ayudar a las organizaciones, tanto públicas como privadas, a atraer y motivar el talento, mejorar su eficiencia y eficacia, gestionar los cambios de forma efectiva y optimizar la satisfacción de los ciudadanos, así como realizar mejoras en la institución. Se considera que entre el cincuenta y el setenta por ciento del clima de una organización depende del estilo de liderazgo o de la gerencia. Por ello, se puede mencionar que los buenos directivos⁶⁵ crean buenos climas afectando positivamente el desempeño de las personas. El doctor Luis Montaña plantea que algunos expertos estiman que el clima organizacional da cuenta de entre el 10 y el 25 por ciento del desempeño general.⁶⁶ Esta aseveración es válida tanto para el sector público como para el privado. Por ello, es de vital importancia saber cómo se puede medir el clima organizacional en una organización.

⁶⁵ Los altos directivos son los responsables de construir las condiciones propicias para la gobernabilidad, así como los rasgos que dibujan la identidad de las organizaciones en las que operan; sólo así podrá recuperarse la confianza hacia la institución pública. Cuando los mandos superiores tengan una idea clara de las particularidades de la institución a su cargo y de sus responsabilidades específicas, podrán actuar con un mejor juicio.

⁶⁶ Luis Montaña Hirose. **Diagnóstico de Clima Organizacional de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social**, p. 3.

Parte III.

Descripción del Análisis

En un estudio que se realizó en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)⁶⁷, con el propósito de conocer a cabalidad su clima organizacional, se llegó a los resultados que a continuación se detallan y muestran, en materia de rendimiento como en clima organizacional, según consta en el diagnóstico respectivo.

Capítulo IV.

Análisis de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

En el presente capítulo se analiza, de acuerdo con el estudio-diagnóstico realizado en la CDI, la relación entre rendimiento organizacional y clima organizacional de la propia comisión. Así, para efectuar el Diagnóstico de clima organizacional de la CDI, se aplicó una encuesta relacionada con el tema, la cual abarcó a 2,201 servidores públicos adscritos a la institución. El cuestionario (ver anexo 1) fue aplicado, por instrucciones de la CDI, durante la segunda semana del mes de noviembre y la primera de diciembre de 2008, en las oficinas ubicadas en el Distrito Federal y en las distintas entidades federativas donde tiene representación. A partir de los datos obtenidos se procesó la información para obtener el diagnóstico acerca de las expectativas, actitudes y preocupaciones del personal, las cuales son de vital importancia, para elaborar los programas de mejora administrativa.

⁶⁷ Diagnóstico de Clima Organizacional de la CDI, 2008.

4.1. Descripción de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

A continuación se esbozan algunos lineamientos y se detallan algunas características de la CDI

4.1.1 Leyes y reglamentos que instituyen a la CDI

Las instituciones de gobierno responden a leyes que las constituyen, la normatividad las crea, les “otorga vida”. “Nacen por mandato externo predeterminado, sus resultados son esperados sin considerar necesariamente aspectos específicos de existencia de cada organización”.⁶⁸ La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) es una organización que se encuentra regulada por diversas leyes (la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶⁹ la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,⁷⁰ el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas⁷¹, el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,⁷² entre otras), mientras que los fines para los que fue creada son los siguientes: orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁸ David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo. Coordinadores, **Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**, p. 13.

⁶⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. DOF 5 de Febrero de 1917, última reforma DOF 12 de diciembre de 2005.

⁷⁰ **Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**, DOF 21 de Mayo de 2003.

⁷¹ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, **Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**. 13 de Noviembre del 2006.

⁷² **Estatuto del Servicio Profesional de Carrera de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**. DOF. 7 de Enero de 2005.

4.1.2 La CDI es un organismo descentralizado de la Administración Pública Paraestatal.

La Administración Pública Federal, de acuerdo con el artículo 90 constitucional, se constituye con la centralizada y con la paraestatal; la primera está integrada por las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos (que ya no existen) y la segunda por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Fideicomisos Públicos y la Banca de Desarrollo.

Ahora bien, en cuanto a la Administración Pública Paraestatal, cabe destacar a los Organismos Descentralizados y son aquéllos que tienen en su constitución normativa y organizacional personalidad jurídica y patrimonio propios, y que los distingue de los órganos desconcentrados en que éstos dependen presupuestalmente de la Administración Pública Centralizada, aunque poseen personalidad jurídica propia.

De acuerdo con lo anterior, la CDI es un Organismo Descentralizado, poseyendo, por lo tanto, personalidad jurídica y patrimonio propios, que lo hace ser independiente de la Administración Pública Centralizada, aún cuando se coordina sectorialmente con la Secretaría de Desarrollo Social, en la instrumentación de sus programas de atención a los pueblos indígenas y de otros de carácter asistencial a dichos grupos de la sociedad mexicana.

Con relación a la característica de descentralizada de la CDI, cabe destacar lo que la doctrina por medio de Alfonso Nava Negrete ha señalado al respecto: que en la citada doctrina y todavía en la legislación se habla de organismos descentralizados por servicio, conservando así la idea original de su creación: organismos para prestar un servicio público; éstos son los que ahora forman parte de la Administración Paraestatal y no los de la descentralización regional.

Dos son las formas de descentralización administrativa que reconoce la doctrina y la legislación nacional y extranjera: por servicio y por región; esta última, de índole local, que entre nosotros se ejemplifica con el municipio, se refiere a organismos que atienden necesidades públicas de un área, zona o región del país, dotados, para ello, de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Agrega Nava Negrete que, desde la tercera década del siglo XX se empezaron a crear en México los primeros organismos descentralizados, imitándose la descentralización administrativa por servicio francesa.⁷³

Así, en su origen francés, los organismos descentralizados -llamados establecimientos públicos- cubrieron una necesidad que la organización administrativa centralizada tradicional no podía satisfacer: la de atender ciertos servicios públicos cuya prestación técnica, oportuna y eficaz fuese asegurada; para esto se decidió la creación de entes con personalidad jurídica distinta a la administración centralizada, provistos de recursos técnicos y financieros que se manejarían en forma autónoma e independiente.

De esta manera, debemos entender que descentralización por servicio es primero una forma jurídica en que se organiza la administración, distinta a la centralización y a la desconcentración; consiste, pues, en crear organismos públicos por parte del legislador, dándoles personalidad jurídica y patrimonio propios y haciéndolos responsables de prestar servicios públicos u otros similares.

⁷³ En Francia, en la segunda mitad del siglo XIX, durante el imperio de Napoleón III, se efectuó una reforma administrativa profunda donde se planteó la necesidad de crear organismos administrativos tanto descentralizados como desconcentrados, así como la posibilidad de integrar tribunales administrativos, que operaran al margen del poder judicial, dependiendo del poder ejecutivo. En México, durante el imperio de Maximiliano (entre 1864 y 1867), Don Teodosio Lares, jurista conservador al servicio de Maximiliano, retomó la doctrina francesa y la introdujo a México, naciendo así los conceptos de descentralización y desconcentración administrativa, así como los tribunales dependientes del poder ejecutivo. Véase Pani, Erika. El Liberalismo que no fue de Juárez. La razones de los Imperialistas en Hernández Silva, Héctor Cuauhtémoc (Coordinador). Los mil rostros de Juárez y del Liberalismo Mexicano. México 2007. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, págs. 43-49.

Sin duda, por su origen histórico -incapacidad de la administración centralizada para atender importantes servicios públicos, ya que lo hacía en forma lenta, irregular e ineficiente-, el descentralizado nació también con la importante cualidad de ser independiente de aquélla; para eso se le dio precisamente tal personalidad y patrimonio; quizá la independencia fue lo que más distinguió, les dio prestigio y alentó a todas las administraciones europeas y a México en su adopción posterior.

En la paráfrasis a lo escrito por el estudioso de la Administración Pública don Gabino Fraga, debemos reiterar que la independencia es una de las características esenciales de los organismos descentralizados en su actuación frente a la administración centralizada; el maestro puntualizó y enfatizó que no debían estar sujetos a la jerarquización; por eso, en los anales de la creación de las instituciones nacionales, tres elementos esenciales de los organismos descentralizados llegaron para quedarse: a) personalidad jurídica propia; b) patrimonio propio y c) independencia; ésta, a diferencia de la autonomía, que es inherente a los órganos desconcentrados.

Con la reforma, del 2 de agosto del 2007, al artículo 90 constitucional, quedó claro y preciso el concepto de que no existen dos administraciones: una centralizada y otra paraestatal o descentralizada; no, sino que ambas representan una sola administración pública con distintas tareas y objetivos; o mejor dicho: con dos formas o modalidades organizativas: centralización y descentralización.

Sin embargo, la doctrina y la legislación en nuestro país no han compartido siempre el mismo concepto; veamos:

- A) En su origen, el establecimiento del organismo descentralizado surgió para prestar exclusivamente un servicio público; de las leyes que han regulado a los descentralizados (1947, 1965, 1970 y 1986) todas les han asignado, además, otros servicios o actividades (las de 1947, 1965

y 1970 se llamaron igual: Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la de 1986, vigente, cambió de nombre: Ley Federal de las Entidades Paraestatales); así ha sucedido: los primeros se crearon para prestar un servicio público, luego se les dieron otras funciones y hoy ya no es típica en ellos la atención de un servicio público.

- B) Los descentralizados son independientes; cuando se crearon los primeros, las leyes o decretos tuvieron la costumbre de decirlo expresamente; poco a poco se dejó de hacerlo con algunos y se fomentó la duda de si lo eran; pero ninguna de aquellas leyes, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, impusieron como requisito para los descentralizados que fueran y sean independientes; pareció como si la independencia hubiese sido sólo sabiduría de la doctrina del maestro Gabino Fraga y, por ende, de la doctrina francesa; esto hace necesario que expresamente se diga en la legislación correspondiente para evitar confusiones entre independencia y autonomía, pues su destino es diferente, como ya se dijo antes: los descentralizados son independientes y los desconcentrados son autónomos.
- C) De acuerdo con su génesis francesa y la doctrina mexicana, el descentralizado debe tener personalidad jurídica propia; es lo que facilita y fundamenta su separación funcional y orgánica de la centralización administrativa; negársela es negar su propia razón de ser; en caso contrario no podría actuar por sí y ante sí; pero no es sino hasta que se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976 cuando se fijó, por fin, como requisito esencial que se le dé, que se diga en la ley o decreto creador, que tiene personalidad jurídica y así despejar cualquier duda sobre su actuación administrativa; ninguna de aquellas tres leyes invocadas lo previeron;

es evidente que a los legisladores les pareció obvio pedir que así se expresara, pero los juicios e interpretaciones que provocaron no les dieron la razón.

Entre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales se prevén los requisitos que, reunidos, nos dan el concepto legal del descentralizado, y son:

- 1) Creados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; así ha sucedido siempre; pero también siempre se cuestionó la facultad constitucional del Congreso para hacerlo, pues el texto fundamental no lo precisa; con mayor razón se planteó respecto al Ejecutivo Federal.
- 2) Que tenga personalidad jurídica propia.
- 3) Que tenga patrimonio propio; se entiende que se trata de un patrimonio afecto al objeto o actividades propias del organismo; pero -se pregunta Nava Negrete- ¿cómo se integra? Y se contesta: "La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no lo dice y la Ley Federal de Entidades Paraestatales tampoco; será responsabilidad de la ley o decreto que cree al organismo decirlo".⁷⁴
- 4) Realizar actividades correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias; las estratégicas las fija el artículo 28 constitucional en su cuarto párrafo, como son: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear y eléctrica; además de comunicación vía satélite y ferrocarriles; pero también son las que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión; en el momento de crear el organismo descentralizado,

⁷⁴ Nava Negrete, Alfonso. **Derecho Administrativo Mexicano**, Pág 157

bastará que la ley diga que la actividad a desarrollar es área estratégica para que lo sea.

- 5) Que preste un servicio público o social; se conserva con ello el objeto primario de un organismo descentralizado, ahora casi en abandono; es muy difícil que haya servicios sociales que no sean al mismo tiempo servicio público.
- 6) Que obtenga o aplique recursos para fines de asistencia o seguridad social, como sin duda lo hace la CDI.

Es casi innecesario decir que las normas a que se sujetan los órganos descentralizados son fundamentalmente de derecho público; desde el antiguo derecho romano, a cuya familia jurídica pertenece a las normas en México, así se dijo y reconoció; privan las leyes administrativas como normativa que rige la actividad de los descentralizados; las principales son: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley del Servicio Profesional de Carrera, y otras; súmanse, también, al régimen administrativo las leyes y decretos que crearon a los organismos descentralizados.

En materia jurisdiccional, se puede afirmar que el único tribunal contencioso administrativo en materia federal es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, independientemente de que los particulares que se vean ofendidos en sus intereses recurran a otros tribunales (dependientes del Poder Judicial) no aquél, según sea la materia de que se trate con respecto a los actos administrativos impugnados.

4.1.3. Responsabilidades de la CDI.

La CDI es un organismo descentralizado de la Administración Pública Paraestatal, que, de acuerdo con su normatividad, tiene la responsabilidad institucional de dar pleno cumplimiento a lo dictado por el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los derechos impostergables de los pueblos indígenas de México.

Así, la disposición constitucional antes invocada claramente consagra en su texto de reciente promulgación, mediante decreto publicado el 14 de agosto del 2001, que al tener la Nación una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, se deben respetar sus usos y costumbres, como de hecho lo hace la CDI, siendo parte total de sus atribuciones.

En ese sentido, la CDI justifica su existencia y su actuación al cumplir con lo garantizado en el apartado B del citado artículo segundo constitucional, donde se consagra que la Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

En consecuencia, la CDI tiene la obligación de:

PRIMERO: Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas, con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas

entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades;

SEGUNDO: Asegurar el acceso efectivo de los indígenas a los distintos servicios que el Estado proporciona, entre ellos a los de educación y salud, ampliando la cobertura nacional, y aprovechando de esta manera a la medicina tradicional, apoyándose, además, la nutrición de los indígenas, mediante programas de alimentación, que pongan especial atención en los infantes.

TERCERO: Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado, para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como para ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

CUARTO: Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, apoyando los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

QUINTO: Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable, en beneficio de las futuras generaciones, de las comunidades indígenas con acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas, que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías tendientes a incrementar su capacidad productiva, asegurando así su acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

SEXTO: Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, con acciones que garanticen los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorando las condiciones de sus integrantes y apoyando programas especiales de educación y nutrición tanto para niños como para jóvenes migrantes, velando por el respeto de sus derechos humanos mediante la promoción de sus culturas y de sus usos y costumbres.

SEPTIMO: Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

OCTAVO: Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los pueblos indígenas y sus comunidades, también otras comunidades equiparables a aquéllos, tendrán en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Ahora bien, la CDI ejerce sus atribuciones conforme a lo establecido en leyes secundarias como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, así como en el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que rige sus actividades administrativas.

Desde luego, se justifica su estructura orgánica, dada la complejidad e importancia de sus funciones y atribuciones en beneficio de los pueblos indígenas mexicanos; mismas que, de acuerdo con lo señalado en el Estatuto ya citado, deben de diseñar las metodologías respectivas y coordinar la planeación estratégica de la institución, así como apoyar a la Administración Pública Federal centralizada, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, la planeación del desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas con su participación.

Es indudable que la obligación institucional del gobierno de la República de dar a las comunidades indígenas del país la atención rigurosa que requieren, se basa en el mandato constitucional; pero, al mismo tiempo y como consecuencia de ello, es la Administración Pública Federal, a través de la CDI quien, con fundamento en su normatividad, debe favorecer el acceso a las máximas condiciones de bienestar en todos los órdenes, para que alcancen los satisfactores suficientes a sus necesidades de convivencia en sus muy variados requerimientos sociales.

De ahí la importancia institucional y administrativa que tiene, sin duda, la CDI de proponer y promover ante los diferentes órdenes de gobierno las adecuaciones jurídicas que se requieran, para el reconocimiento de los derechos sociales -en su más amplio sentido- de los pueblos indígenas.

Asimismo, la CDI debe, además, diseñar e impulsar estrategias para el reconocimiento y vigencia de esos derechos indígenas que, por sus características originales, son inalienables e imprescriptibles, a fin de que las instancias competentes establezcan criterios y lineamientos institucionales, de manera tal, que no se soslaye el cabal cumplimiento de los mismos.

En ese orden normativo, la CDI tiene la trascendental atribución de evaluar los programas, proyectos y acciones de la Administración Pública Federal en materia indígena y, en ese sentido, proponer las adecuaciones conceptuales, presupuestales y operativas que, al respecto, se consideren pertinentes y adecuadas.

En el ámbito de la transparencia y acceso a la información que la CDI genera, debe, por lo mismo, diseñar y operar un sistema de indicadores y de información, lo suficientemente eficaz en materia indígena, el cual sustente las tareas de planeación, seguimiento y evaluación de políticas, programas, proyectos y acciones en beneficio de las comunidades indígenas por parte de las distintas instancias de gobierno.

La plena justificación de la actuación institucional de la CDI se da también, cuando asesora y apoya a las dependencias y entidades, así como a los gobiernos estatales y municipales y a las organizaciones de los sectores sociales y privados, que lo soliciten, en la materia de su competencia.

Tal vez lo más importante de su labor institucional sea el relacionado con el diseño y operación del sistema de consulta y participación indígena, que por sí mismo justifica con creces su actuación gubernativa.

Dada la importancia que las políticas de la Administración Pública Federal tiene instituidas en materia de atención a las comunidades indígenas, que durante varios sexenios estuvieron olvidadas, por no existir una legislación que velara por su atención, la CDI cumple con una razón de ser indubitable, la cual deberá fortalecerse en todos los aspectos.

Todo lo anterior es consecuencia de lo que ha sido en la historia de México, la existencia y destino de las comunidades indígenas, que desde la época de la Colonia habían permanecido olvidadas de las políticas oficiales y de la cabal comprensión a sus múltiples y ricas manifestaciones sociales y culturales (sus usos y costumbres).

Por eso, a raíz de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, las comunidades indígenas dejaron de ser meras referencias folclóricas, para ocupar un lugar destacado en la realidad jurídica del país, como grupos sociales con derechos y obligaciones reconocidos y compartidos por todos los demás, que integran el mosaico étnico de la comunidad nacional.

Ahora bien, ¿cómo atender de manera óptima los requerimientos de las comunidades indígenas por parte de la Administración Pública Federal, sin afectar sus usos y costumbres?

Únicamente mediante la creación y operación de un organismo que justifique la reforma constitucional llevada a cabo en 2001, y ese instrumento institucional es la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, nacida ex profeso con tal propósito.

De no haber sido así, la reforma constitucional de referencia carecería de sustento real y quedaría como uno más de los varios ideales legislativos, que siendo derecho vigente no se cumple y por lo tanto pierden positividad jurídica.

Hoy, la CDI desarrolla una actividad administrativa en beneficio de las comunidades indígenas, justificando su creación, y su existencia normativa.

4.1.4 Objetivo de la CDI

La labor de esta organización, de acuerdo con su legislación vigente, es la de mejorar la calidad de vida y las condiciones de los pueblos indígenas respetando sus derechos, costumbres y facilitando instrumentos para su desarrollo, sin menoscabo de sus intereses o tradiciones.

La CDI permite, por un lado, mantener viva la cultura indígena y, por otro, facilitar el desarrollo de los pueblos indígenas sin que ello implique la pérdida de su identidad, valores, tradiciones, costumbres, etcétera.

4.1.5 Estructura tangible e intangible de la CDI

Las organizaciones cuentan con estructuras⁷⁵ tangibles (órganos, unidades administrativas -organigramas-, procesos, edificios) y estructuras intangibles

⁷⁵ Luis Montaña plantea que "las fronteras -físicas y legales-, los objetivos y estructuras formales, los reglamentos, los organigramas, y los planes representan sólo la parte visible de la organización; su verdadero significado reside en ámbitos no perceptibles a primera vista, fuera del conocimiento cotidiano que nos brinda la experiencia; de ahí la importancia del esfuerzo académico por hacerla inteligible". Véase Luis Montaña Hirose, "Introducción", en Montaña

(planes, premisas, ideales, objetivos, misión, visión) ambas son necesarias para el funcionamiento de la organización.⁷⁶

4.1.5.1 Estructura tangible.

El Estatuto Orgánico de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas define la estructura orgánica en el artículo 7. Donde establece, para su funcionamiento el órgano de la Comisión (compuesto por la Junta de Gobierno, la Dirección General y el Consejo Consultivo), así como diversas unidades administrativas.

Delegaciones estatales

La CDI opera en 24 estados de la República Mexicana a través de 110 Centros Coordinadores del Desarrollo Indígena. Un Centro de Investigación, Información y Documentación de los Pueblos Indígenas de México y 28 Centros Regionales (CRID), así como 1,085 albergues escolares.

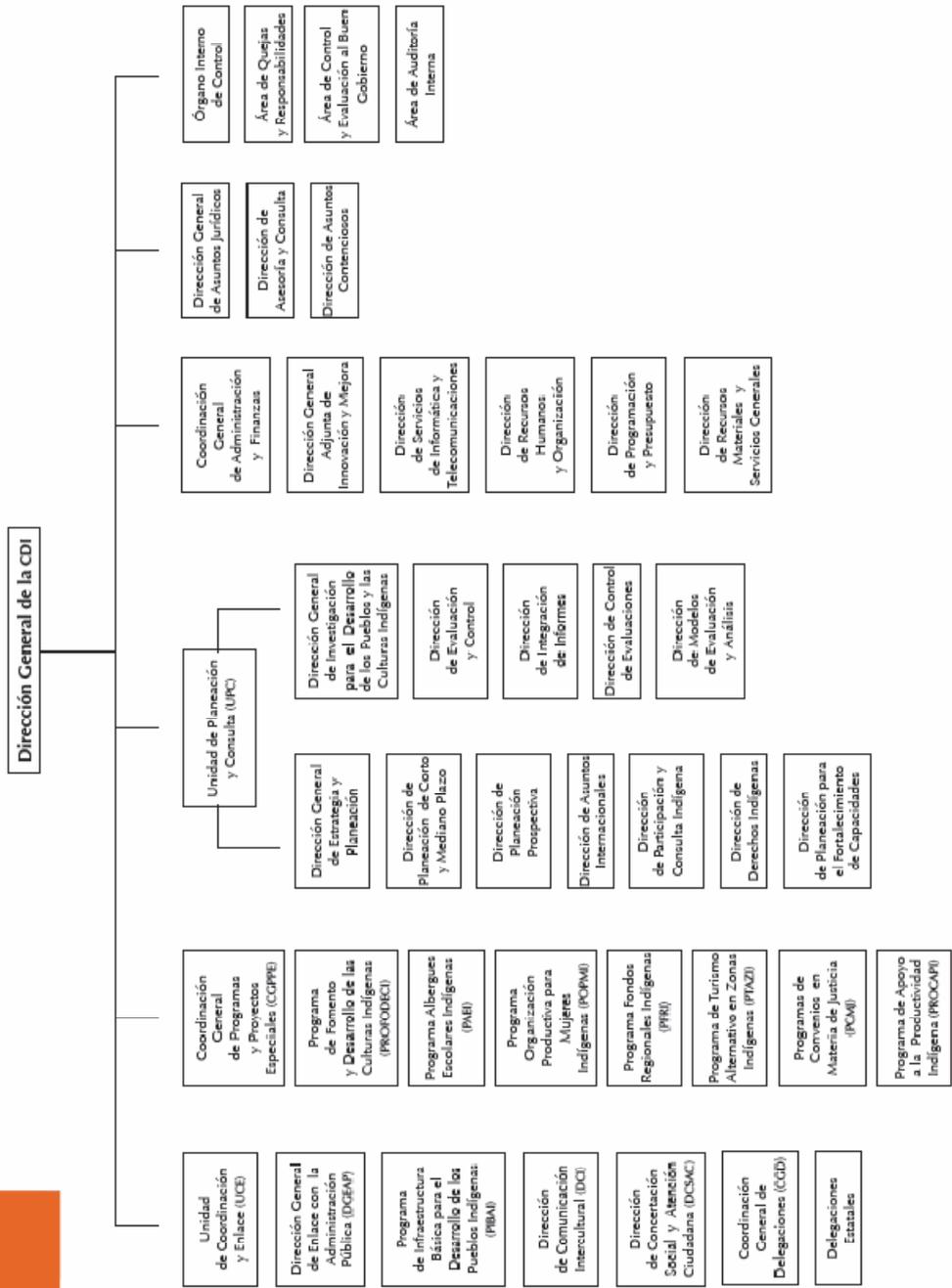
Hirose, Luis (Coordinador general), **Los estudios Organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad**, p. 5

⁷⁶ Para Luis Montaña el estudio de la cultura en las organizaciones es reciente y adopta diversas modalidades, distingue tres: La cultura corporativa, la nacional o regional y la organizacional. Plantea que "la cultura corporativa corresponde a la búsqueda de una nueva espiritualidad, acorde a los requerimientos funcionales de la empresa; describe que ésta es una importante variable del desempeño y postula el consenso como valor armónico, explicita los términos de la cultura deseada de manera formal, establece una misión, una visión objetivos estratégicos, y códigos de conducta, y busca la interiorización de valores tales como la honestidad, el trabajo en equipo, y el servicio." Véase Luis Montaña Hirose, "Modernidad y cultura en los estudios organizacionales. Tres modelos analíticos", en **Revista de Ciencias Sociales y Humanidades- Iztapalapa** No. 55, p.27.

Organigrama de la CDI



Registro 2008
Vigencia: 1 de febrero de 2008



4.1.5.2 Estructura intangible.⁷⁷

Por otra parte se encuentran las estructuras intangibles. Toda organización cuenta con diversos elementos y premisas básicas para mostrar el camino a seguir a sus miembros (en el caso de la CDI, a los servidores públicos). Son diversas normas y premisas que permiten a las personas de la organización conocer sus metas, objetivos, a corto, mediano y largo plazo, así como las estrategias para conseguirlo.⁷⁸

La CDI cuenta entre esas premisas con una misión, visión, además de objetivos estratégicos y principios

4.1.5.2.1. Misión de la CDI

La misión describe el objeto de la organización en el caso de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la misión es:

Orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos., estrategias y acciones públicas para alcanzar el desarrollo integral y sustentable y el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

4.1.5.2.2. Visión de la CDI

La visión es una propuesta o escenario a futuro a dónde se desea que la organización llegue en determinado tiempo, la visión de la CDI es:

⁷⁷ Véase página www.cdi.gob.mx

⁷⁸ Puede decirse que las organizaciones están institucionalizadas en la medida que su comportamiento está determinado por reglas culturalmente condicionadas, las cuales se manifiestan con ciertas rutinas de acción y le dan significado a esas acciones; reflejan valores, intereses, opiniones, expectativas y recursos relativamente estables. Véase Nils Brunsson, y Johan P. Olsen, **La reforma de las organizaciones**, p 18.

Los pueblos y comunidades indígenas definen sus proyectos de desarrollo en un marco de equidad e inciden en la formulación, aplicación de políticas públicas para su beneficio, viven condiciones sociales y económicas similares al promedio nacional y gozan de plena vigencia de sus derechos y respeto a la diversidad.

4.1.5.2.3. Objetivos Estratégicos

Otras premisas que facilitan la consecución de los objetivos y dan línea para el desarrollo del trabajo de la Comisión son los Objetivos estratégicos. La CDI cuenta con 4 objetivos estratégicos, los cuales son:

1. Orientar, planear, documentar y evaluar las políticas públicas en los tres órdenes de gobierno y apoyar a los poderes Legislativo y Judicial con la finalidad de fortalecer una nueva relación entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales y compromisos internacionales.
2. Consolidar el sistema de consulta y fortalecer la participación de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus autoridades y organizaciones, en el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas como un mecanismo indispensable para incorporar su visión de desarrollo.
3. Planear y coordinar acciones y/o recursos con instituciones federales, estatales y municipales, y con organizaciones sociales y privadas, para la superación de los rezagos, la promoción del desarrollo integral y sustentable, el reconocimiento del patrimonio cultural, las relaciones interculturales y la vigencia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

4 Instrumentar y operar programas, proyectos y acciones para el desarrollo integral, sustentable e intercultural en regiones, comunidades y grupos prioritarios de atención a los que no llega la acción pública sectorial.

4.1.5.2.4. Principios de la CDI

Los principios son premisas que regulan el comportamiento de los miembros de una organización. Para el caso de la CDI los principios regulan la actividad institucional y el trabajo individual, son universales y deben permear en todas las actividades, programas, proyectos o acciones que realice la Comisión.

A continuación se describen los principios con los que funciona la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, los cuales están descritos en el artículo 3º de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas:

- Observar el carácter multiétnico y pluricultural de la nación.
- Promover acciones contra la discriminación o exclusión social y para la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural.
- Impulsar la integridad y transversalidad de políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los Pueblos y comunidades indígenas.
- Fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras.
- Incluir el enfoque de género en políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para promover la participación, el respeto, la equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas.

- Consultar a los pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.

4.1.5.3 Funciones de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

La Ley de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en su artículo 2º señala las funciones de la Comisión, las cuales se abrevian a continuación:

- Apoyar y colaborar con las dependencias federales para la formulación y evaluación de políticas, programas y acciones.
- Coordinar con gobiernos estatales y concertar con los sectores sociales y privado para instrumentar programas y acciones.
- Diseñar y operar un sistema de consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas.
- Realizar investigaciones y estudios.
- Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando esto no corresponda a las atribuciones de otras dependencias.
- Desarrollar esquemas de capacitación para mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas.
- Proponer y promover las medidas que se requieren para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2. Cultura Organizacional de la CDI

Las normas (escritas y no escritas),⁷⁹ valores y las premisas que establecen tanto las leyes como los órganos de la propia Comisión sientan las bases de lo que conforma la cultura organizacional⁸⁰ (que es la cultura común que tienen los miembros de una organización y que le permiten identificarse como parte de ella y la cual facilita tanto el trabajo como permite alcanzar los objetivos).

Reyes García menciona que “la cultura en la organización se construye a partir de los principios y políticas impuestos por las jerarquías para su cumplimiento, o bien aplicadas y adoptadas por el conjunto de la organización, lo que implica tener un estilo muy propio de comportamiento que es lo que le concede, además, un perfil de identidad de la organización.”⁸¹

La CDI a través de su estructura, misión, visión, funciones y principios apoya el desarrollo de una cultura organizacional, sin embargo el trabajo diario, los vínculos y redes que se construyen entre las diversas áreas y trabajadores de la Comisión y los mecanismos de comunicación contribuyen al desarrollo de la cultura organizacional. Esta cultura vincula a los trabajadores con la Comisión y permite que ellos se sientan parte de la organización y de los objetivos que promueve.⁸²

⁷⁹ “La mayor parte de las organizaciones públicas no se inspiran en misiones, en objetivos, sino que están regidas por reglas y presupuestos. Tienen una regla para cada cosa que supuestamente funcionará mal y un ítem presupuestario específico para cada categoría de gasto en cada unidad de cada departamento. En otras palabras, el cemento que mantiene unidas a las burocracias públicas es como la epoxia: viene en dos tubos separados. Uno contiene las reglas; el otro, los ítems del presupuesto. Los gobiernos empresariales prescinden de ambos tubos. Se liberan de los viejos libros de reglas y se eliminan los ítems sectoriales. Definen sus objetivos fundamentales y luego desarrollan sistemas de presupuesto y reglas que dejan a sus empleados en libertad para la persecución de sus objetivos”. David Osborne. y Ted Gaebler. **La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público**, p. 167.

⁸⁰ Philippe D'Iribarne, plantea que “comprender una cultura es saber cómo aquellos que la conforman le dan sentido a las situaciones, a los acontecimientos, a la acción de aquellos con quienes se encuentran, así como a la de ellos mismos, y, por ende, los resienten y reaccionan.”, Philippe, D'Iribarne, “*Lo universal y lo cultural en el funcionamiento de las organizaciones*”, en **Revista de ciencias sociales y humanidades, Iztapalapa** No. 55. Organización y cultura. Controversia, complejidad y realidad. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, 2003, pág. 64

⁸¹ Reyes García, Sandra, “*Teoría cultural en las organizaciones*”, en Marco Antonio Rodríguez Peñuelas (coordinador), **Estudios organizacionales. En el umbral del milenio**, p 206.

⁸² Los valores y los recursos institucionales fuertes aumentan la capacidad de acción de los reformadores y preparan el camino para políticas activas, siempre y cuando las reformas sean congruentes con la identidad de la organización, pero si no existe dicha congruencia, el efecto podría ser el opuesto.

4.3. Comentarios.

Este capítulo mostró la normatividad de la CDI que sustenta su creación, sus responsabilidades y los diversos elementos y premisas básicas que indican el camino a seguir a las mujeres y hombres que en ella laboran.

Dicha normatividad es el marco en el cual se desarrolla la labor institucional; ella sería como el esqueleto de la organización pues estructura y soporta las áreas en su interior. Mientras que el personal y los directivos son la parte activa y medular de la organización que con su trabajo, experiencia y conocimientos coadyuvan al logro de los objetivos institucionales. Asimismo, conforman un grupo heterogéneo con valores y principios, los cuales aunados a aquéllos que instala la institución conforman la estructura normativa informal que también impacta en la organización y en la consecución de los objetivos institucionales al ser elementos estructurantes del pensar y el actuar de los trabajadores que tiende a reflejarse en la cultura y clima organizacionales.

Capítulo V.

Levantamiento de la encuesta, análisis, hallazgos y recomendaciones

Uno de los problemas más comunes que enfrentan muchas administraciones públicas, es la ausencia de un método eficaz y sistemático para medir el rendimiento de su gestión y evaluar sus resultados. El interés tanto administrativo como político, se ha orientado más bien a controlar los insumos que recibe la administración pública y a garantizar la observación de normas y procedimientos. De hecho medir el costo o bien evaluar el rendimiento de la prestación de los servicios públicos, no era, hasta hace relativamente pocos años una preocupación fundamental. En la actualidad se manifiesta la exigencia de mostrar resultados de los gobiernos y a tener para ello metodologías, o al menos, indicadores que demuestren que se está avanzando en solucionar los problemas. Los agentes más interesados en un sistema de evaluación son:

- Los ciudadanos, quienes buscan información acerca del uso de sus impuestos, de la efectividad de la Administración y de la obediencia de sus deseos como electorado.
- Los políticos, interesados en conocer la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos, el grado de atención de los problemas enfrentados y si los recursos han sido utilizados adecuadamente, es decir más allá de evaluar la productividad del gasto analizar la incidencia distributiva.
- Los servidores públicos, quienes desean conocer las debilidades y riesgos del sistema de gestión, la pertinencia de los objetivos y

programas, y si la utilización de recursos en la gestión administrativa ha resultado adecuada.

Diversas iniciativas han implementado ponderaciones de rendimiento en dimensiones como calidad de los servicios y satisfacción del ciudadano, entre otras, que distinguen entre la efectividad de los programas y la eficacia política de los resultados. La evaluación del clima organizacional es uno de los conceptos más recientes de la administración pública, dada la falta de herramientas para evaluarla como por la naturaleza mutable e intangible de ese aspecto de la organización.

5.1. Aplicación del Modelo.

En el presente apartado se detalla cómo se desarrolló el levantamiento de la encuesta, así como los hallazgos y su análisis.

Al evaluar el Clima Organizacional se mide la forma como es percibida la organización por las mujeres y los hombres que en ella laboran. Las características del sistema organizacional generan un determinado Clima Organizacional. Este repercute sobre las motivaciones de los miembros de la organización y sobre su comportamiento. Éste último tiene obviamente una gran variedad de consecuencias para la organización como, por ejemplo, productividad, satisfacción, rotación, adaptación, etc. Entre las alternativas para estudiar el Clima Organizacional, se optó como se mencionó anteriormente, por la metodología del doctor Luis Montaña, que utiliza un modelo que plantea la existencia de tres dimensiones, que son:

Dimensión relacional. Tiene tres componentes: el involucramiento, la cohesión y el apoyo directivo. El **involucramiento** hace referencia al nivel en el que los empleados se sienten concernidos por su trabajo. La **cohesión** es entendida como el grado en que los empleados mantienen relaciones de

apoyo y amistosas. El **apoyo directivo** es considerado como el nivel en el cual la dirección apoya y motiva a los empleados.

Dimensión de crecimiento. Tiene tres componentes: la autonomía, la orientación hacia la tarea y la presión del trabajo. La **autonomía** es entendida como el nivel en el cual los empleados son motivados para lograr la auto-suficiencia y tomar sus propias decisiones. La **orientación hacia la tarea** es el énfasis puesto para la buena ejecución de las tareas. La **presión de trabajo** hace referencia al nivel de urgencia del tiempo en la realización del trabajo.

Dimensión de cambio. Tiene tres componentes: la claridad, el control y la innovación. La **claridad** es asumida como el nivel en el cual los empleados tienen conocimiento acerca de sus expectativas diarias en el trabajo, así como acerca de las reglas y políticas de la institución; entre otros, hace referencia a la comunicación. El **control** es entendido como el grado en el cual la Dirección utiliza reglas y otros mecanismos de supervisión del trabajo. Finalmente, la **innovación** hace referencia al énfasis en la variedad, en el cambio y en el desarrollo de nuevas perspectivas y procedimientos.

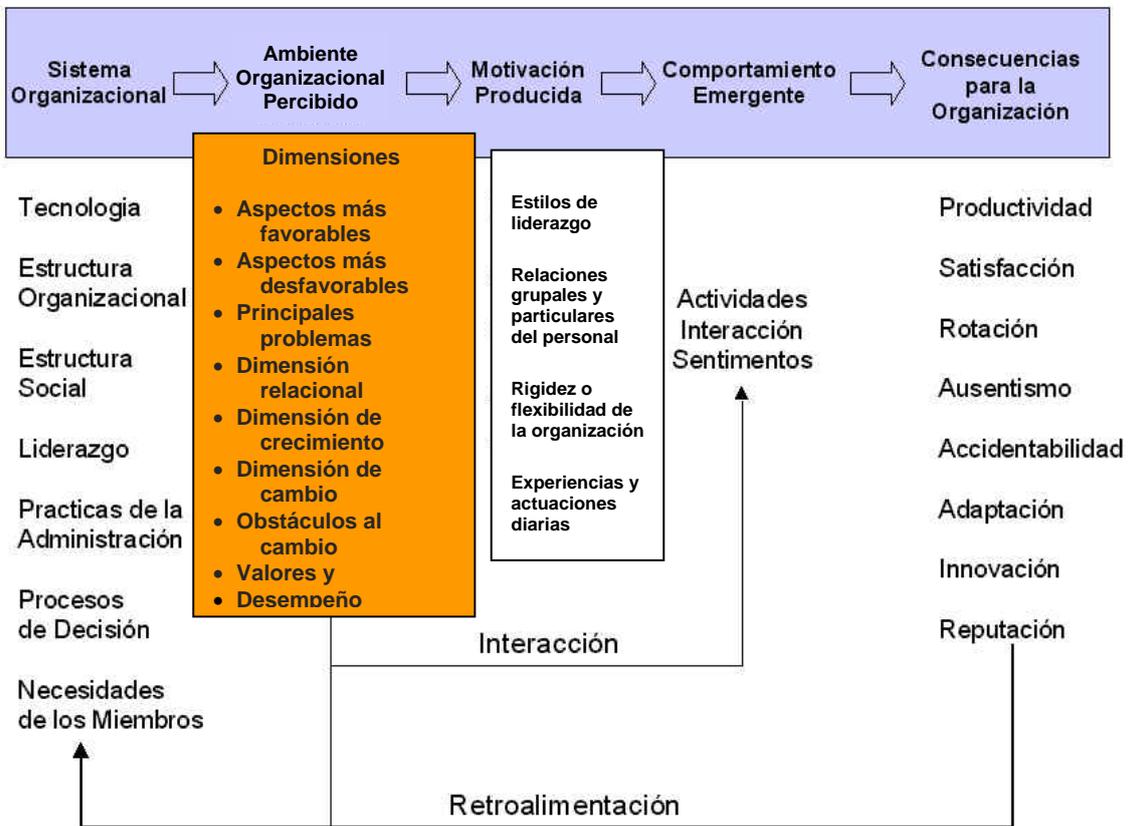
Además incluye información sobre los siguientes rubros: aspectos más favorables, aspectos más desfavorables, principales problemas, obstáculos al cambio, valores y desempeño, que explican el clima organizacional existente en una determinada institución ya sea pública o privada. Cada una de estas dimensiones se relaciona con ciertas propiedades de la organización como son:

-  Estilos de liderazgo
-  Relaciones grupales y particulares del personal
-  Rigidez o flexibilidad de la organización

Experiencias y actuaciones diarias

Estos elementos moldean las actitudes que tienen los servidores públicos hacia el desarrollo del trabajo, el cambio dentro de la institución y la transformación de procesos y mecanismos organizacionales, impactando directamente en el desempeño, pues influye en la conformación e integración de los equipos de trabajo y en el desarrollo de sus tareas.

Modelo del Diagnóstico de Clima Organizacional



5.2. Sistematización de la información

Después de verificar y probar el cuestionario y de determinar la población a medir, también se necesitó decidir qué datos y como se recolectarían con el uso de un diseño longitudinal. Pues el diseño longitudinal implica la

administración de la encuesta al mismo grupo de servidores públicos, en distintos periodos, en virtud de que en el diseño de un diagnóstico de clima organizacional es importante la comparación de la Información con respecto a otros años o dependencias similares. La recolección de datos es una parte vital de esta investigación por encuesta. Por ello, los encuestadores fueron orientados y entrenados con instrucciones detalladas respecto a quién se debía encuestar y cómo debían manejar la encuesta.

5.2.1 Fase analítica.

La siguiente fase fue la analítica. Es decir se codificaron y tabularon las respuestas. Codificar es un término que se utiliza para describir la traducción de las respuestas y de la información que da el servidor público encuestado a las noventa preguntas del cuestionario, con el propósito del análisis de los nueve apartados que integran el diagnóstico de clima organizacional. La mayoría de los métodos de recolección de datos que requieren de algún tipo de cuantificación se basan en la medición.”Por medición se debe de entender que es la asignación de valores numéricos a objetos o eventos de acuerdo a ciertas reglas”⁸³ Para entender esta definición se requiere explicar cada término. Tomemos como ejemplo el primer reactivo del cuestionario del clima organizacional donde se le pide a un servidor público, encuestado, que escriba, para la expresión “*El trabajo que realizo me ofrece la oportunidad de crecer como persona*”, dentro de la casilla, un número, del 1 al 5, de acuerdo a la siguiente escala:

- 1) Totalmente en desacuerdo
- 2) En desacuerdo
- 3) Más o menos de acuerdo
- 4) De acuerdo

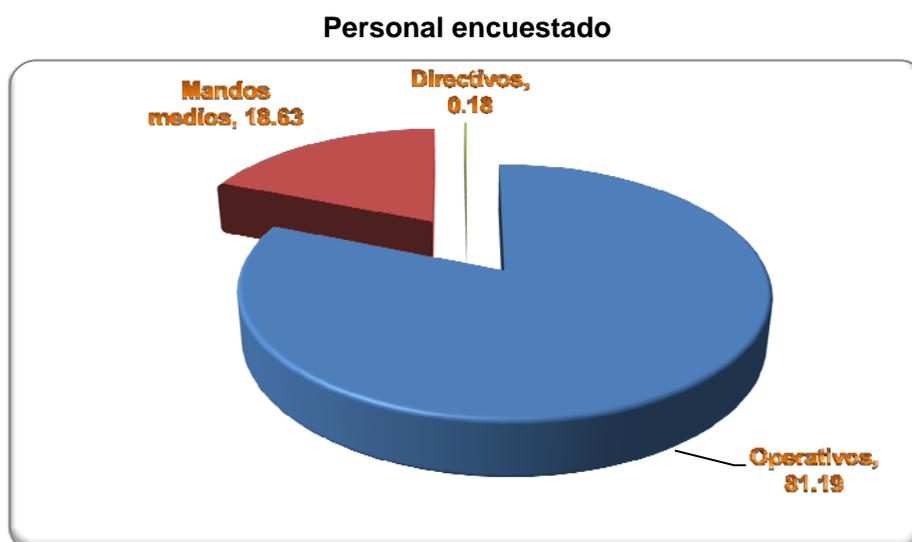
⁸³ N. Kerlinger, Fred, B Lee, Howard. **Investigación del Comportamiento: Métodos de Investigación en Ciencias Sociales**, pág. 565.

5) Totalmente de acuerdo

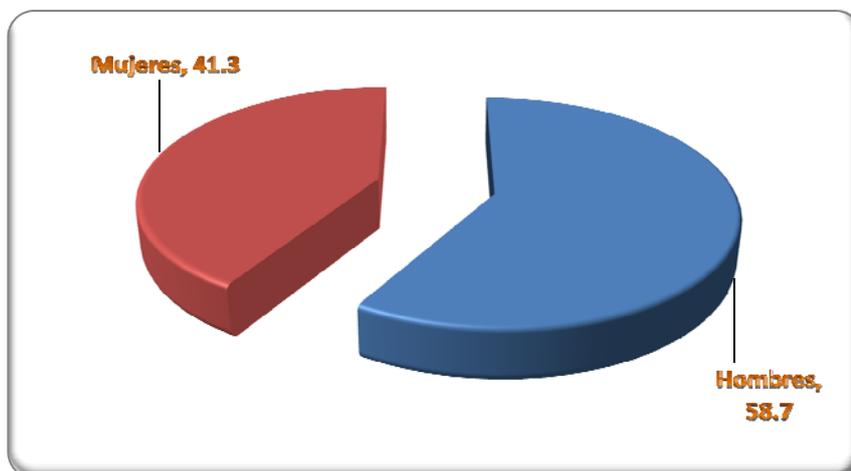
Dicha interpretación la realizan a cada una de las preguntas utilizando las cinco opciones referidas. Para el propósito del estudio de diagnóstico de clima se le otorgó valores, siendo *totalmente en desacuerdo*, la categoría con el valor más bajo (1), hasta *totalmente de acuerdo*, que representa la respuesta con el valor más alto (5). Estas valoraciones permiten identificar las percepciones que los servidores públicos encuestados manifiestan tener y permite observar el tipo cognitivo prevaleciente en cada caso.

5.3. Tamaño de la muestra y características del personal encuestado

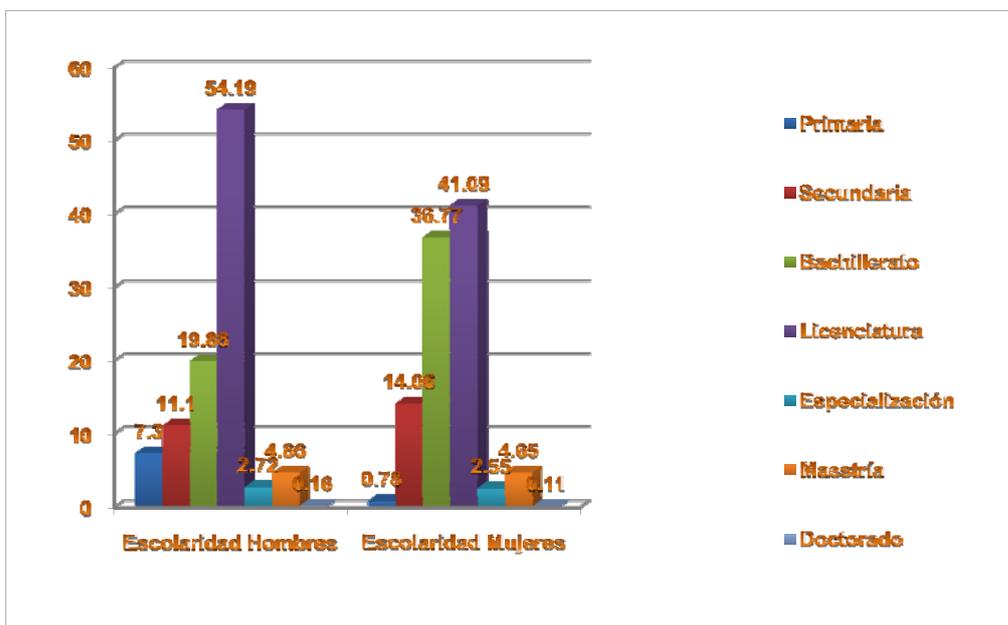
La población encuestada se conformó por 2,201 personas pertenecientes al personal operativo, mandos medios y mandos superiores que laboran en la CDI. De ellos 442 estaban adscritos a las oficinas del Distrito Federal y 1,755 a las oficinas estatales. La muestra levantada representa al 70 por ciento del personal de la CDI. Del personal encuestado el 81.19 por ciento es personal operativo, el 18.63 por ciento son mandos medios y 0.18 por ciento corresponde a los mandos superiores. Por lo que corresponde a género, el 41.3 por ciento son mujeres y el 58.7 por ciento son hombres.



Sexo

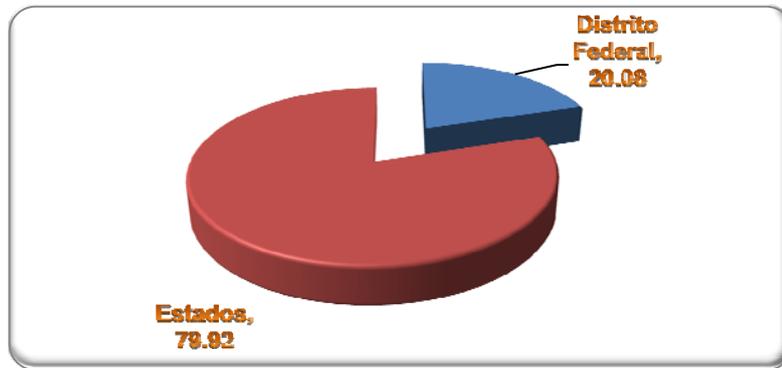


Escolaridad del personal dividido por sexo



En lo referente a escolaridad dividida por sexo el 48.4 por ciento de mujeres tiene estudios de licenciatura y posgrado y el 61.73 por ciento de los hombres tiene ese nivel escolar.

Distribución geográfica del personal encuestado



Por lo que respecta a la distribución geográfica de la muestra, el 20.08% laboraba en las oficinas del Distrito Federal, mientras que el 79.92% en las representaciones estatales.

5.4. Hallazgos y resultados

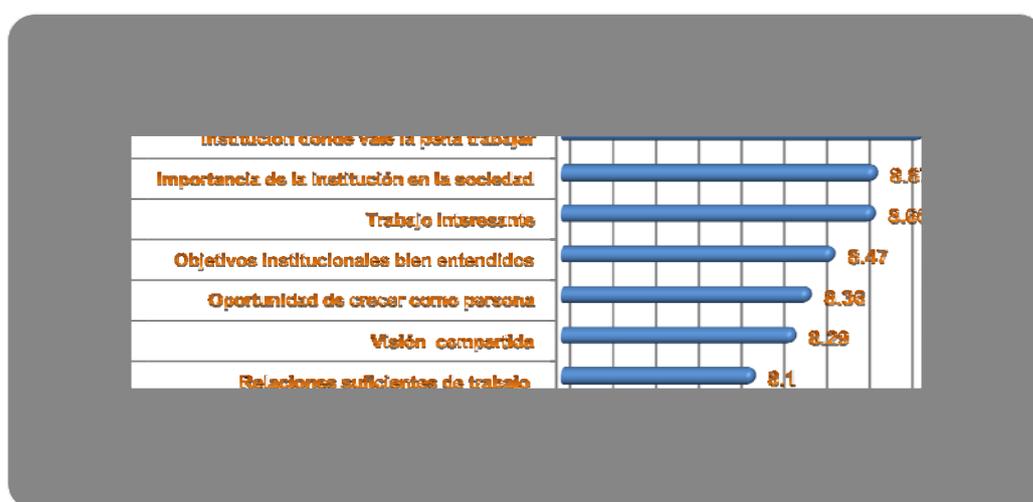
A continuación se detallan los hallazgos de la encuesta. Para presentar los resultados, se hace un recorrido por las dimensiones que integran el clima organizacional. Inicialmente, se analizan los aspectos más favorables y desfavorables, posteriormente se abordan los principales problemas consignados por el personal encuestado y los obstáculos al cambio. Por último el análisis se centra en los valores y en las tres dimensiones organizacionales –relacional, de crecimiento y de cambio-.

5.4.1 Aspectos más favorables

Se refleja una buena percepción de los trabajadores con respecto a su ámbito laboral. Casi todos los indicadores rebasan el 8 de una ponderación máxima de 10. El aspecto más favorable resultó ser el orgullo de pertenencia a la Comisión, seguida de la importancia de los valores y de que la Institución es

un lugar en donde vale la pena trabajar. Otra parte importante son los aspectos asociados al papel que ésta juega en la sociedad mexicana.

Cuadro 1
Aspectos más favorables



La alta calificación otorgada al orgullo de pertenencia es notoria, pues señala la vinculación del trabajador con la institución, implica que las y los trabajadores se sienten parte de la organización y que han interiorizado los valores y principios de la entidad. Esa pertenencia sirve de apoyo para la creación de equipos de trabajo y facilitan la consecución de los objetivos al haber una sincronía entre los valores institucionales y la experiencia de vida de los trabajadores.

Los valores son una de las partes más importantes del entramado de la cultura organizacional, pues representan las normas subjetivas que conducen la labor de las y los trabajadores y que impactan directamente en la labor institucional. La valoración otorgada a este aspecto es muy alta, lo que representa que los códigos y pautas de conducta permitidas y apoyadas por la organización han sido interiorizados por el personal. Dicha interiorización facilita el desarrollo del trabajo, pues los trabajadores conocen la forma cómo

se trabaja, identifican qué se espera de ellos y adecuan sus conductas y prácticas a las normas y valores establecidos.

En lo referente a la calificación del apartado *institución donde vale la pena trabajar* es muy alto y va vinculado al orgullo de pertenencia, el cual junto con el referente a la *importancia de la institución en la sociedad* facilita reconocer cómo identifican la labor de la institución frente a las necesidades de la ciudadanía. Dicho conocimiento permite identificar si las y los trabajadores vinculan su quehacer con los objetivos y las demandas ciudadanas.

5.4.2 Aspectos más desfavorables

Estas variables permiten a los miembros de la organización expresar desacuerdos, opiniones, sugerencias, entre otros aspectos, coadyuvando en la toma de decisiones para llevar a cabo acciones preventivas y correctivas, en la solución a los problemas que se presentan.

Los estudios de estos aspectos permiten la detección de los elementos más desfavorables para el desarrollo de la Institución con respecto a su clima organizacional lo que hace posible encontrar nuevos esquemas de gestión para un mejor desempeño.

Cuadro 2
Aspectos más desfavorables

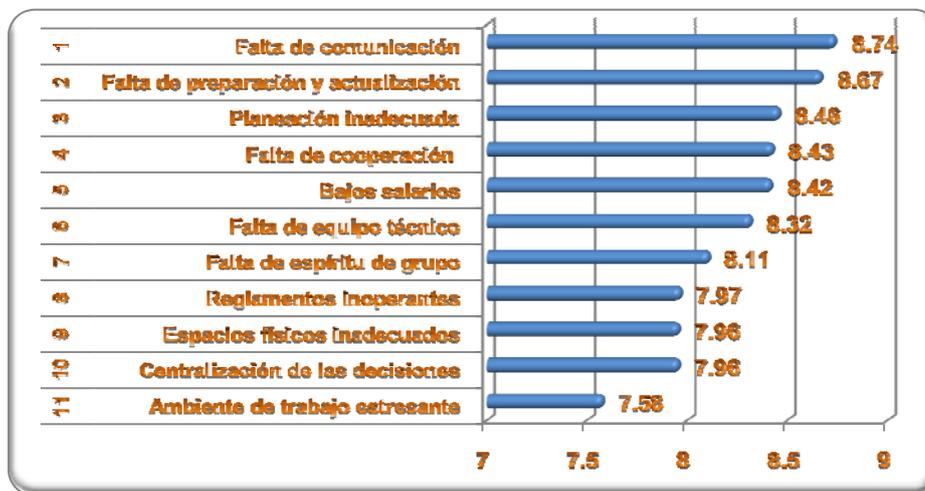


Entre los aspectos más desfavorables, se identificaron los relacionados con: reuniones de los supervisores con los colaboradores; aprovechamiento de los recursos institucionales, y la comunicación institucional, tal como se mostró en el cuadro 2.

5.4.3 Principales problemas.

Se encontró una notable percepción de los servidores públicos de la CDI en cuanto a la identificación de los principales problemas al interior de la organización. Lo anterior refleja un mayor grado de conciencia de los trabajadores del Instituto sobre los factores que obstaculizan tanto el desarrollo de la organización, como de una mayor oportunidad de participación. De acuerdo con la opinión de los empleados, los principales problemas de la institución son: la falta de comunicación; la falta de preparación y actualización, la planeación inadecuada, la falta de cooperación y los bajos salarios, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Principales problemas



	Falta de comunicación	Falta de preparación y actualización	Planeación inadecuada	Falta de cooperación	Bajos salarios	Falta de equipo técnico	Falta de espíritu de grupo	Reglamentos inoperantes	Espacios físicos inadecuados	Centralización de las decisiones	Ambiente de trabajo estresante
Primaria	8.44	8.58	7.69	9.31	8.5	8.17	8.06	7	8	7.88	6.85
Secundaria	8.35	8.41	7.66	8.09	8.12	8.24	7.75	7.15	7.65	7.63	7.28
Bachillerato	8.64	8.46	8.18	8.25	8.29	8.24	7.88	7.77	7.87	7.80	7.55
Licenciatura	8.86	8.82	8.80	8.60	8.56	8.41	8.29	8.30	8.07	8.09	7.72
Especialización	9.03	8.62	8.62	8.45	8.55	8.21	8.31	8.03	7.93	8.00	7.66
Maestría	9.16	8.97	9.14	8.70	8.37	8.22	8.46	8.51	8.13	8.24	7.78
Doctorado	8.00	8.00	8.67	8.00	8.67	7.33	8.00	7.33	6.67	8.00	7.33
Hombres	8.68	8.63	8.43	8.35	8.40	8.33	8.05	7.88	7.97	7.93	7.45
Mujeres	8.83	8.71	8.51	8.55	8.45	8.30	8.20	8.09	7.95	8.00	7.78
Distrito Federal	9.01	8.80	8.94	8.69	8.62	8.21	8.31	8.46	8.06	8.11	7.78
Estados	8.67	8.63	8.34	8.37	8.37	8.35	8.06	7.84	7.93	7.92	7.53

Por otra parte, la planeación inadecuada es percibida como un problema generalizado. Sin embargo, las diferencias, aunque menores que en los dos casos anteriores –comunicación y preparación y actualización-, presentan modalidades particulares. El caso más representativo es del nivel de estudios, ya que este problema, al cruzarlo con la información de escolaridad, se identifica que es percibido como más urgente en el caso del nivel de secundaria que con los de maestría 7.66 y 9.14 respectivamente-.

5.4.4 Principales obstáculos al cambio.

Es importante la percepción de los servidores públicos de la Comisión en cuanto a la identificación de obstáculos para el desarrollo de la organización. Tal conocimiento propicia que los servidores públicos tengan mayor facilidad para identificar los principales obstáculos que inhiben el desempeño y desarrollo de la organización.

La incertidumbre es un sentimiento que es usual entre las y los trabajadores que laboran en la administración pública y, por ello, es uno de los principales obstáculos al cambio organizacional, seguida del conformismo, la transformación del juego político, la irrelevancia de los cambios y la complejidad del cambio.

Cuadro 4
Obstáculos al cambio



	Incertidumbre	Conformismo	Transformación del juego político	Irrelevancia de los cambios	Complejidad del cambio
Primaria	7.41	7.12	6.99	7.12	7.16
Secundaria	7.09	7.00	6.94	6.92	7.05
Bachillerato	7.49	7.40	7.24	7.40	7.17
Licenciatura	8.09	8.09	7.68	7.49	7.35
Especialización	8.35	8.18	7.54	7.61	7.33
Maestría	8.56	8.56	7.73	7.71	7.56
Doctorado	6.00	8.67	10.00	7.33	6.67
Hombres	7.77	7.61	7.39	7.33	7.24
Mujeres	7.88	7.97	7.54	7.47	7.30
Distrito Federal	8.33	8.35	7.71	7.70	7.37
Estados	7.68	7.60	7.38	7.31	7.24

Al cruzar este indicador con la escolaridad, sexo y lugar de trabajo se identifica que la incertidumbre representa el problema más importante para los mandos con nivel de maestría 8.56 y especialización 8.35; resulta también más importante para las mujeres 7.88 que para los hombres 7.77 y para el Distrito Federal 8.33 que para los Estados 7.68.

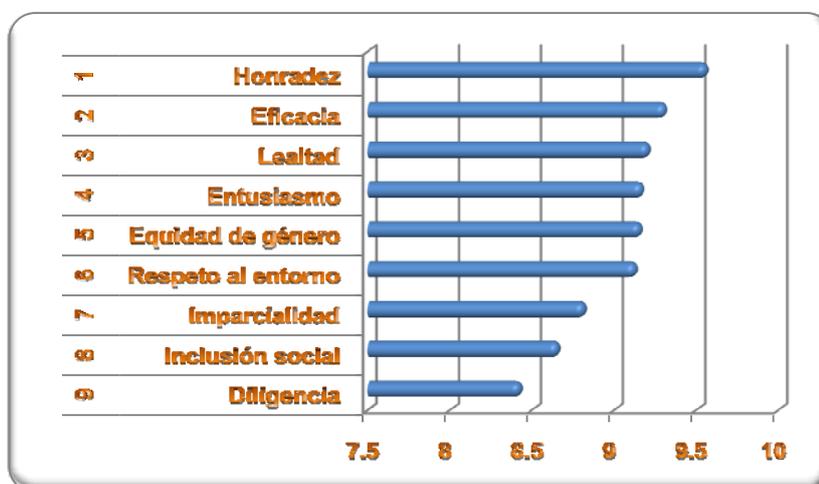
En lo que respecta al conformismo, es menos resentido por los empleados de nivel secundaria -7.0- que por los de doctorado -8.67-. Las diferencias por sexo y localidad geográfica son menores.

En cuanto a la transformación del juego político, hay que señalar que éste es percibido de manera mucho más importante por los niveles escolares altos 10.0 para los de nivel doctorado- que por el más básico 6.99 para los de primaria. Los hombres resultan también el grupo más sensible, aunque de manera menos relevante 7.54 para las mujeres y 7.39 para los hombres, esto pasa también a nivel de localidad geográfica siendo la más sensible los estados -7.38 con respecto al Distrito Federal 7.71.

5.4.5 Valores

Los servidores públicos adscritos a la CDI aprecian la importancia que tienen los valores para el desempeño y desarrollo de la institución. Lo anterior beneficia a la organización, ya que trabajar conforme a los valores organizacionales facilita la mejora continua y calidad, en un ambiente de transparencia y apego a la legalidad. Los valores que más destacan son los de la honradez, la eficacia y la lealtad de la persona, como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 5
Valores



	Honradez	Eficacia	Lealtad	Entusiasmo	Equidad de género	Respeto al entorno	Imparcialidad	Inclusión social	Diligencia
Primaria	9.28	9	8.94	8.98	9.04	8.83	8.43	8.43	8.21
Secundaria	9.42	9.04	9.17	9.19	8.99	8.99	8.35	8.32	8.17
Bachillerato	9.52	9.29	9.15	9.18	8.99	9.08	8.60	8.47	8.27
Licenciatura	9.61	9.40	9.26	9.16	9.27	9.19	9.02	8.80	8.56
Especialización	9.61	9.37	9.33	9.26	9.30	9.37	8.95	9.05	8.70
Maestría	9.84	9.47	9.33	9.36	9.56	9.31	9.38	9.13	8.69
Doctorado	8.67	9.33	7.33	6.67	8.00	8.00	8.00	8.67	8.00
Hombres	9.52	9.25	9.16	9.09	9.10	9.07	8.81	8.64	8.36
Mujeres	9.61	9.41	9.28	9.29	9.25	9.21	8.84	8.69	8.53
Distrito Federal	9.64	9.47	9.33	9.19	9.20	9.19	8.86	8.81	8.65
Estados	9.54	9.27	9.18	9.17	9.15	9.11	8.81	8.62	8.37

Al vincular los hallazgos con la escolaridad se identifica que para los empleados con primaria los valores más apreciados fueron la honradez 9.28 y la eficacia 9.0 y el menos apreciado, la diligencia 8.21; mientras que para los trabajadores con estudios de secundaria el más importante resultó ser el de la honradez 9.42 y el menos importante la diligencia 8.17. Igual apreciación existe por parte de los empleados con preparatoria 9.52 y 8.27 respectivamente. Por lo que se refiere a los trabajadores con estudios de licenciatura y los de especialización fueron lo que más valoraron la honradez 9.61 mientras que el valor menos apreciado fue el de la diligencia 8.56. Finalmente, aquellos que poseen un posgrado se expresaron de manera igual que los profesionistas en el terreno de la honradez 9.45 aunque los de nivel

doctorado eligieron a la eficacia como el valor más apreciado y en menor medida a la lealtad 7.33. Es importante volver a señalar que todos los valores fueron altamente apreciados.

5.4.6 Dimensión relacional.

La dimensión relacional se explica a través de tres componentes:

1. Involucramiento. Denota el interés de los empleados por su trabajo.
2. Cohesión. Es el grado en que se mantienen las relaciones de amistad y de apoyo.
3. Apoyo directivo. Es el nivel en que la dirección apoya y motiva a los empleados.

De esta dimensión hay que resaltar el alto involucramiento (con una calificación global de 7.70), una cohesión media (con una calificación de 6.14) y un bajo apoyo directivo (con una calificación de 5.68).

Cuadro 6

	Involucramiento	Cohesión	Apoyo Directivo
Primaria	7.69	6.50	5.90
Secundaria	7.55	6.20	5.78
Bachillerato	7.64	6.07	5.53
Licenciatura	7.77	6.13	5.71
Especialización	7.62	6.12	5.47
Maestría	7.79	6.12	5.47
Doctorado	7.21	4.47	4.67
Hombres	7.74	6.24	5.74
Mujeres	7.66	5.98	5.59
Distrito Federal	7.58	6.14	5.82
Estados	7.73	6.14	5.64

Por nivel de escolaridad, el índice de involucramiento menor aparece en el nivel de doctorado y el más alto en el de maestría, aunque la diferencia no resulta muy importante.

La cohesión es más baja, de igual forma, para los de doctorado y más alta en los trabajadores con estudios de primaria. El apoyo directivo, por su parte, aparece como más bajo para los servidores públicos con estudios de doctorado y más alto en los de primaria. Una situación distinta acontece en el caso de las diferencias por sexo y por localidad.

Para los tres aspectos analizados, se observa una situación más positiva en el caso de las mujeres y de los estados

5.4.7 Dimensión de Crecimiento.

La dimensión de crecimiento abarca tres elementos:

1. Autonomía. Es el nivel en que los empleados son motivados para lograr la autosuficiencia y tomar sus propias decisiones (empoderamiento).
2. Orientación hacia la tarea. Es el énfasis puesto para la buena ejecución de las actividades y trabajos.
3. Presión del trabajo. Hace referencia al nivel de urgencia en la realización del trabajo.

De esta dimensión hay que resaltar el nivel medio de sus tres componentes (calificación de 6.70 para autonomía; 6.82 para orientación hacia la tarea; 6.40 para presión de trabajo).

Cuadro 7

	Autonomía	Orientación hacia la tarea	Presión de trabajo
Doctorado	6.91	7.02	6.27
Maestría	6.79	6.93	6.22
Especialización	6.65	6.77	6.40
Licenciatura	6.69	6.83	6.42
Bachillerato	6.71	6.84	6.72
Secundaria	6.67	6.61	6.66
Primaria	5.67	5.67	7.20

Hombres	6.72	6.89	6.38
Mujeres	6.66	6.72	6.42

Distrito Federal	6.86	6.70	6.34
Estados	6.66	6.85	6.41

A diferencia del caso anterior, esta dimensión resulta más sensible a los niveles de escolaridad de los empleados. Así, en términos generales, la autonomía es mayor conforme se incrementa la escolaridad. Como se observa el personal con estudios de doctorado tienden más a la autonomía con una calificación de 6.91 frente al 5.67 y 6.67 de los trabajadores que sólo cuentan con estudios primarios o secundarios.

La orientación hacia la tarea presenta un comportamiento contrario al anterior; es relativamente más alto en el caso de la primaria que en el de postgrado; ello puede deberse al hecho de que cada uno de los niveles realiza una percepción global de la institución y no una auto-evaluación, por lo que asumen poca responsabilidad lo que hace que se apeguen más a las instrucciones recibidas.

La presión de trabajo, por su parte, es menos resentida en los niveles bajos de escolaridad, sobre todo en la primaria y alcanza su nivel más alto a nivel profesional. Muy probablemente debido a la menor responsabilidad que tienen que asumir las personas con poca instrucción.

En lo referente a las diferencias inducidas por el sexo, éstas son mínimas tanto a nivel de la presión de trabajo, como de la autonomía resentida y la orientación hacia la tarea, siendo mayor para los hombres los casos primero y segundo, mientras que las mujeres resienten más la presión de trabajo.

En lo que corresponde a la localidad geográfica se pueden apreciar algunas diferencias, sobre todo en el caso de la orientación hacia la tarea, seguida de la presión de trabajo y la autonomía.

Es importante señalar que en la orientación hacia la tarea se detectó la mayor diferencia, siendo positiva para el caso de los estados. En los dos rubros restantes –autonomía y presión de trabajo- se observa un comportamiento similar.

5.4.8 Dimensión del Cambio.

La dimensión del cambio contempla tres componentes:

1. Claridad. Es el nivel en el cual los empleados tienen conocimiento acerca de sus expectativas diarias de trabajo, de las reglas y políticas de la institución; hace referencia principalmente a la comunicación.
2. Control. Es el grado en que la Dirección utiliza reglas y otros mecanismos de supervisión del trabajo.
3. Innovación. Es la percepción en el cambio y en el desarrollo de nuevas perspectivas y procedimientos

En esta dimensión, es importante señalar que los tres aspectos abordados tienen, como en el caso anterior, un comportamiento medio (calificación de 6.33 para claridad; 6.88 para control; 6.29 para innovación).

Cuadro 8

	Claridad	Control	Innovación
Primaria	6.44	6.88	6.56
Secundaria	6.48	6.83	6.45
Bachillerato	6.27	6.78	6.30
Licenciatura	6.35	6.96	6.21
Especialización	6.23	6.70	6.18
Maestría	6.08	6.73	6.37
Doctorado	4.67	6.00	5.56
Hombres	6.42	6.97	6.31
Mujeres	6.21	6.75	6.26
Distrito Federal	6.11	6.82	6.35
Estados	6.39	6.89	6.27

La claridad le sigue en orden de importancia; es mayor en el profesional y menor en la preparatoria.

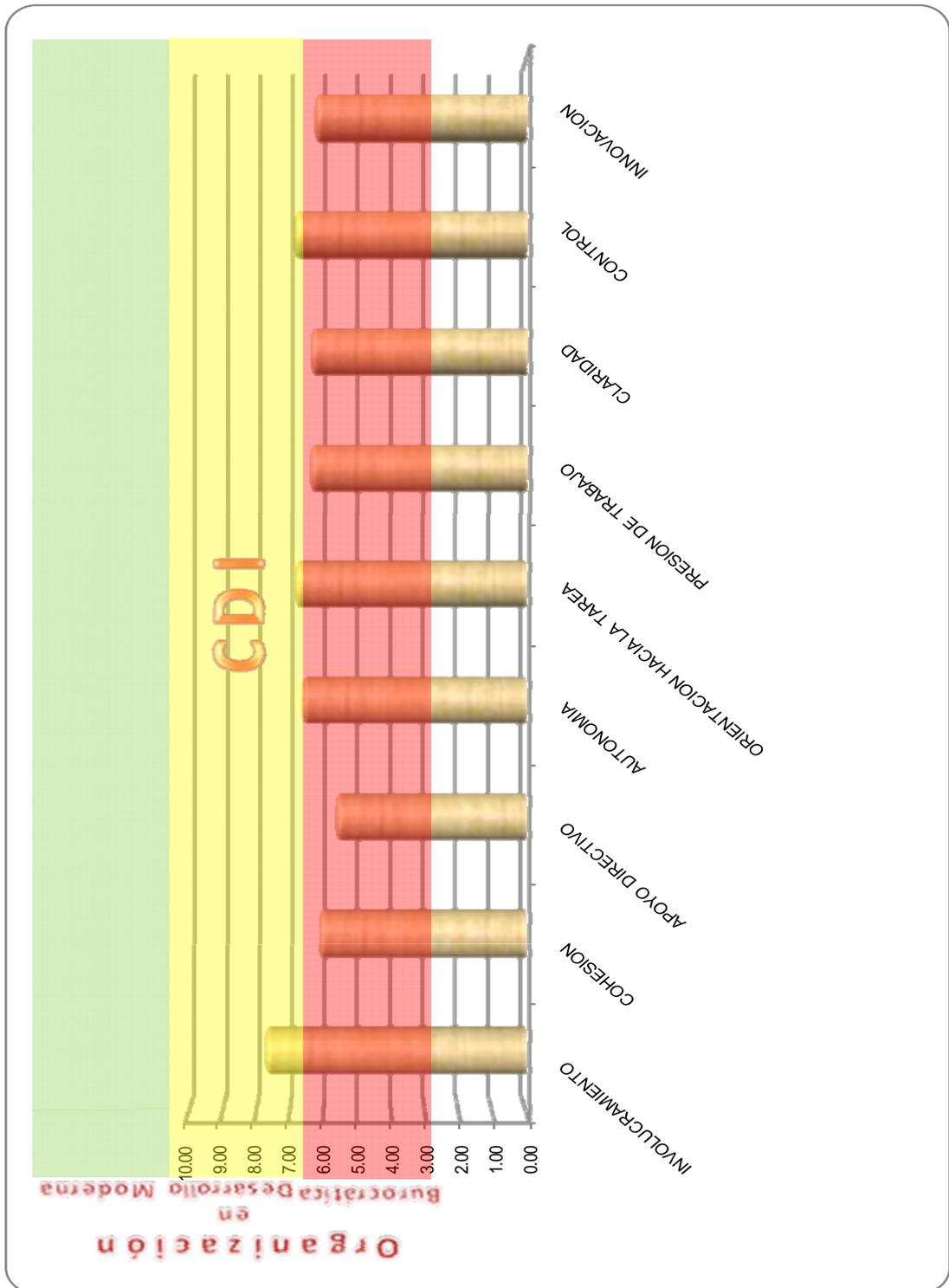
La innovación, por su parte, presenta diferencias menores siendo menos importante en los casos de niveles superiores de educación.

Las diferencias por sexo también son relativamente importantes, siendo mayores los indicadores en el caso de los hombres, quienes perciben mejor la claridad, la innovación y el control. En cuanto a la localidad geográfica, la diferencia mayor está en la claridad, seguida del control y, en menor grado, la innovación.

5.5. Ubicación de la CDI con respecto a la calidad

En términos generales, se observa que el clima organizacional en la Comisión es positivo y a partir de los datos obtenidos se puede ubicar en una zona intermedia como se presenta en el siguiente gráfico

Avance de Gestión y Clima Organizacional de la CDI



La mejora continua de una organización es un proceso que, además de la evaluación frecuente, implica que se realice una comparación con respecto a otras organizaciones, tanto nacionales como internacionales.

Para identificar el avance de las organizaciones se han establecido distintas etapas del proceso de mejora continua, A continuación se describen algunas de las etapas por las que atraviesa una organización para llegar al nivel de organización moderna.

Organización burocrática: en esta etapa la organización no está enfocada a la mejora continua, los procesos de trabajo son rutinarios y la innovación es casi nula. No se cuenta con instrumentos confiables de comunicación por lo que el personal desarrolla un intercambio de información informal que promueve la incertidumbre y dificulta la implantación de cambios al interior de la organización.

La evaluación del desempeño es nula o limitada y está disociada a la planeación de la entidad. No se cuenta con una actitud de servicio al usuario, por lo que no se realizan proyecciones o programas que promuevan la eficacia y eficiencia de la organización.

Por lo que respecta a la organización en desarrollo se empieza a mapear los procesos para reconocerlos y poder mejorarlos. Se establecen mecanismos institucionales de comunicación que favorecen la modificación del clima organizacional de acuerdo a las necesidades de la entidad. Asimismo, se introducen procesos enfocados a identificar el clima organizacional y buscar su transformación. En esta etapa la organización está en un periodo de transición en el que se identifican algunos procesos que se ubican en la etapa de organización moderna, pero otros todavía permanecen en la etapa de organización burocrática.

La etapa de una *organización moderna* incluye a las instituciones que tienen procesos de evaluación y mejora continua, donde las necesidades de los usuarios son tomadas en cuenta para el desarrollo de la planeación; para la redefinición de procesos y para la innovación. Se cuentan con sistemas de comunicación que favorecen la transferencia eficiente de información y promueven el cambio de actitudes o la modificación de prácticas. Los procesos se encuentran identificados, mapeados y bajo una evaluación constante que favorece su mejora continua.

Por lo que respecta al clima organizacional, las variables varían con respecto a las etapas en las que se ubica la organización.

Para el caso de una organización burocrática el clima organizacional no se encuentra vinculado a los procesos organizacionales, ésta se desarrolla autónomamente entre la interacción de los valores del personal, las normas de la organización y el entorno. Dicha autonomía hace que dicho clima no se encuentre vinculado a las necesidades de la organización (con respecto a las metas y objetivos institucionales y los usuarios de los servicios).

En la etapa de desarrollo, el clima organizacional tiene una mayor vinculación con los objetivos, metas y procesos institucionales, pues los directivos lo toman en cuenta. Asimismo, se le reconoce e identifica su importancia, por lo que se evalúa y analiza sus implicaciones en la organización. Se buscan formas de transformarlo y moldearlo conforme a las necesidades tanto de la institución como del cumplimiento de sus metas y objetivos estratégicos.

En la etapa de una *organización moderna*, el clima organizacional está vinculado con todos los procesos desarrollados por la institución. Se analiza y se amolda de acuerdo a las necesidades de la entidad y sus objetivos. Se considera el conocimiento del clima organizacional como primordial para el avance y la mejora continua, pues se le vincula con todos los procesos y prácticas institucionales y, a partir de su análisis y reconocimiento se

desarrollan prácticas específicas que lo mejoran y que facilitan su transformación de acuerdo a las necesidades de la organización.

5.6.Recomendaciones propuestas a la CDI

A partir de los hallazgos descritos en este apartado podemos identificar, medir y evaluar aspectos que hasta hace poco tiempo se consideraban inmensurables. Estas cifras nos muestran las áreas sólidas y las áreas de oportunidad que tiene la organización.

Como se ha observado el clima organizacional tiene un impacto significativo en la organización al ser un apoyo para la consecución de los objetivos institucionales y para responder a las demandas ciudadanas, o bien puede convertirse en un lastre que frena el logro de las metas planeadas.

Con el conocimiento del clima organizacional resulta factible mejorar las prácticas y los procesos, pues siguiendo una antigua premisa “*no puedes mejorar lo que no puedes medir*”, si se mide el clima organizacional se pueden impulsar mejoras en los procesos, las prácticas y los valores para impulsar que, por un lado, se avance en el proceso de mejora continua y, por otro, se alcancen los objetivos eficaz y eficientemente.

Dado que es factible mejorar el clima organizacional, a partir de su conocimiento, evaluación y análisis, se pueden diseñar estrategias para mejorar tanto el clima, como el desempeño de la organización, por ejemplo.

Partiendo de los hallazgos se pueden realizar recomendaciones a los directivos para que conduzcan los cambios que consideren pertinentes en apoyo a la transformación del clima organizacional y, por lo tanto, la consecución de los objetivos institucionales.

Adicionalmente, la información obtenida del levantamiento puede aportar conocimientos para definir sugerencias que permitan mejorar el desempeño organizacional y apoyar la transformación del clima organización, en áreas que así lo ameriten, es decir, cuando la evaluación no sea favorable.

5.6.1 Recomendaciones Generales

A continuación se detallan algunas recomendaciones emitidas a partir de los resultados arrojados por la encuesta de clima organizacional.

Se recomendó que en el corto plazo (máximo dos meses), los resultados⁸⁴ fueran discutidos de manera colectiva y con base en su análisis se pudieran identificar las áreas sólidas y de oportunidad, así como aplicar medidas de mejora en la organización.

A partir del conocimiento de los problemas y escuchar la voz de los servidores públicos, se sugirió establecer de manera simple, una serie de acciones que coadyuvaran a mejorar el Clima Organizacional, y por ende el desempeño institucional,⁸⁵ puntualizándolos en un documento breve para su difusión, que se apegara a las restricciones de tipo presupuestal, pero que tomen en cuenta los resultados del estudio. Asimismo, se sugirió revisar los resultados de los compromisos en el lapso de un año.

⁸⁴ Chanlat menciona que "los numerosos estudios que desde hace una década tratan de comprender por qué algunas empresas alcanzan mejor el éxito que otras, destacan la contribución distintiva de prácticas humanas de gestión y en particular, aquellas que aceptan liberar la palabra. La impresión que recibimos de esas experiencias exitosas, es que tales empresas han creado un estilo de gestión, un clima de trabajo y una ética que institucionalizan, bajo una forma u otra, las prácticas y los comportamientos espontáneos de todo grupo informal unido.". Alain Chanlat y Renée Bédard- *El dirigente, una ética de la palabra*, p. 17.

⁸⁵ "Una acción apropiada de la administración es susceptible de originar cambios de hábitos espectaculares en pocos años. Sin embargo, para que tal acción sea eficaz, debe conducir a transformaciones juzgadas positivamente por todos los involucrados, y este juicio depende en gran medida del contexto cultural en el cual las situaciones adquieren sentido." Philippe D' Iribarne. *Op. Cit.*, p. 65

5.6.2 Recomendaciones sobre el ambiente de trabajo

Motivación. Se recomendó extender una circular para el personal en puestos de mandos medios y directivos, en la que sugiriera la implementación de acciones concretas que motivaran al personal y que favorecieran la mejora de los procesos de comunicación interna.

Reconocimiento. Se propuso el establecimiento de un esquema de reconocimientos con especial atención a la objetividad de los parámetros de evaluación. De igual manera, se sugirió desarrollar reconocimientos grupales, para impulsar y promover actitudes que favorezcan el desempeño de la organización y que permitan la integración de los miembros; favorezcan la motivación para el trabajo y faciliten la consecución de los objetivos.

5.6.3. Recomendaciones para la capacitación

Se sugirió programar la capacitación⁸⁶ con base en los resultados del estudio de Clima Organizacional y de la detección de necesidades más apremiantes de la institución, orientadas a satisfacer las expectativas de los empleados y de las y los usuarios de los servicios prestados. Asimismo, se recomendó propiciar, en la medida de lo posible, sin menoscabo de las funciones desempeñadas, que los empleados se pudieran integrar a un programa educativo de desarrollo curricular y capacitación especializada.

⁸⁶ Héctor Martínez menciona que “en nuestros días es urgente la profesionalización de la función pública y la mejora continua de su gestión. Ésta es una complicada encrucijada donde ya no sólo es suficiente constatar el qué y para qué, sino también es fundamental ahondar en el cómo de las actividades del gobierno” Martínez Reyes, Héctor “Estudio Introdutorio” en Michael Barzelay, **Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública**, p. 10

5.6.4 Recomendaciones en torno a los estilos de dirección

Se consideró importante la implementación de mecanismos que permitan evaluar el desempeño y propiciar el reconocimiento de los servidores públicos en los diferentes niveles de la organización⁸⁷, por ejemplo, aplicar una evaluación de 360°, con el fin de que todos fueran calificados según los resultados y calidad de su trabajo.

Adicionalmente, se propuso que se organizaran cursos y talleres, dirigidos principalmente a los directivos y mandos medios, para promover la integración de equipos de trabajo especializados y formación de liderazgos participativos, con el propósito de ejecutar adecuadamente las estrategias y lograr los objetivos y metas institucionales.

5.6.5 Recomendaciones con respecto a la comunicación

Para el aspecto de la comunicación se recomendó establecer un sistema interactivo de sugerencias para escuchar propuestas de mejora del clima organizacional, a fin de involucrar y favorecer su apropiación por parte de los servidores públicos, así como de la importancia de la mejora continua.

Asimismo, se recomendó la revisión de los mecanismos de comunicación que existen en la organización y en las áreas, a fin de implementar, en caso de ser necesario, nuevos canales para mejorar la interlocución en la entidad.

Es necesario agilizar la comunicación funcional entre las oficinas centrales y las distintas sedes regionales de la Comisión, a través de la nueva tecnología disponible, para impulsar mayor eficiencia en el desempeño.

⁸⁷ Es decir una evaluación que tome en cuenta, tanto la opinión de los jefes, como de los subalternos y compañeros.

Desarrollar mecanismos eficientes de comunicación entre el personal directivo, de mandos medios y operativos, a fin de reducir los tiempos de operación en las distintas áreas de la organización.

5.6.6 Recomendaciones sobre el proceso de evaluación

La evaluación del personal⁸⁸ como del desempeño institucional son primordiales para la mejora continua de la organización, por lo que señaló la conveniencia de desarrollar un mejor sistema de reclutamiento y de evaluación del desempeño⁸⁹ basado en las necesidades de atención a la sociedad, el desarrollo institucional, el mérito individual y el comportamiento ético, así como orientado a las acciones de fortalecimiento de la cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, se mostró la necesidad de fortalecer el sistema de seguimiento y control, a través de indicadores de eficiencia y eficacia, para garantizar un adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles y, por último el establecimiento de mecanismos para la medición de la productividad, tanto en lo individual, como por área e institucional.

⁸⁸ Con relación a este aspecto, es importante el argumento de Osvaldo Cruz, cuando menciona que evaluar al servicio público es un acto que involucra elementos como la capacidad de cada procedimiento para dar a conocer un avance en la presentación de los resultados. El concepto evaluar significa verificar el grado de cumplimiento de las acciones programadas dentro de cada unidad de tiempo Osvaldo Cruz Villalobos. *"El Servicio Profesional de Carrera y los Cambios en la Gestión Pública de México"* Tesis doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas Sociales. 2007, Pág. 91

⁸⁹ Arturo Pontifes plantea que "La evaluación del desempeño de los servidores públicos, asume un mayor número de variables determinadas por la conjunción de diversos atributos del trabajo que son exigibles a un empleado al servicio del estado: legalidad, eficacia, eficiencia, honradez, objetividad, economía, diligencia y lealtad institucional, entre otros, de ahí que resulte importante situar los formatos de la evaluación del desempeño para comprender sus factores de análisis y considerar que al evaluar a servidores públicos es imprescindible considerar el contexto legal y organizativo de su desempeño" Arturo Pontifes, *La evaluación del desempeño y sus distintos enfoques en la gestión de los recursos humanos en las organizaciones*. Notas técnicas de la exposición preparada para la Tercera Reunión del Foro Nacional de Profesionalización y Servicio Público de Carrera. Santiago de Querétaro, Querétaro, 17 de mayo de 2002.

Conclusiones

Como se ha podido observar en la presente investigación existen determinados elementos que contribuyen o limitan el desarrollo óptimo de las organizaciones, tanto de los trabajos que estas desarrollan y, por lo tanto, de la consecución de los objetivos, como del desarrollo del personal. Estos elementos pueden ser tangibles como el espacio donde se labora o las cargas de trabajo o intangibles como las condiciones de trabajo, los liderazgos, las relaciones intraorganizacionales, etcétera.

Durante mucho tiempo se consideró que la remuneración económica que recibían las y los trabajadores, (servidores públicos en el caso de la administración pública) era un incentivo suficiente para que realizaran las actividades encomendadas con la eficacia, eficiencia, transparencia y honestidad necesarias durante el desempeño de sus labores. No obstante, durante el desarrollo del trabajo se demostró que en muchas ocasiones hay “otros” factores que favorecen o impiden el desarrollo de los trabajos.

La identificación de esos “otros” factores ha sido novedoso y más reciente su evaluación; son elementos que se vinculan estrechamente a la labor de la organización y que en muchas ocasiones tienen como característica primordial que son intangibles y difíciles de cuantificar y medir. Por tal motivo, diversos pensadores, teóricos, analistas y servidores públicos se han dado a la tarea de desarrollar estrategias y herramientas que faciliten el proceso de conocimiento, evaluación y transformación, en caso de ser necesario, de dichos factores.

El clima organizacional es uno de esos factores, el cual durante mucho tiempo se mantuvo como un factor poco explorado debido a la multiplicidad de elementos que lo conforman, la intangibilidad de dichos elementos y las

limitadas herramientas con las que se contaba para cuantificarlas, analizarlas y evaluarlas.

El desarrollo de dichas herramientas vino aparejada de la renovación de la teoría institucionalista, lo cual impulsó tanto el desarrollo de las mismas, como el deseo de conocer qué elementos de la organización tienen un impacto directo en las acciones de una institución.

Así, para la teoría del neoinstitucionalismo, las estrategias de evaluación y las herramientas para la medición son elementos clave para una mejor comprensión, tanto de los organismos públicos como de las repercusiones del comportamiento del personal que se refleja en la productividad, eficacia, efectividad e impacto social.

Si bien, la adaptación de las organizaciones públicas a los requerimientos, exigencias y condiciones del entorno económico, político y social, depende en gran medida del marco institucional y de los usos y costumbres del entorno, así como del arreglo e intercambio de preferencias y acuerdos de los individuos, es más fácil que la adaptación se realice de manera más óptima en la medida en que se reconozcan y fortalezcan los factores vinculados con el clima organizacional de las entidades públicas (motivación, satisfacción, involucramiento, actitudes, valores, cultura organizacional, estrés y conflicto, entre otros).

El estudio de los fenómenos de la vida colectiva desde la perspectiva neoinstitucional representa una vertiente alterna de investigación en el ámbito de las ciencias sociales, toda vez que incluye factores que han sido excluidos en otros enfoques analíticos, como el comportamiento de las personas y la elección individual en relación con el contexto social, la acción del Estado y la ciudadanía, todos ellos elementos conformados por fuerzas institucionales, mismas que establecen estructuras formales e informales que inciden en la vida cotidiana e interacción humana.

Examinar a las organizaciones del gobierno desde la perspectiva del neoinstitucionalismo se circunscribe en el contexto actual del quehacer de los analistas de los asuntos públicos. La revisión de los factores que inciden en el clima organizacional, a la luz de los conceptos que propone esta corriente, constituye una tarea por demás interesante, toda vez que con ello se contribuye a la actualización del estado del arte de nuestra disciplina, permitiendo incurrir en ámbitos hasta ahora poco explorados por los profesionales de los temas de naturaleza pública.

El neoinstitucionalismo permite analizar el “marco institucional” de diversos procesos que afectan el funcionamiento de las organizaciones públicas; dicho marco está conformado por el conjunto de reglas, normas, prácticas informales y tradiciones que influyen en el clima organizacional; asimismo, permite el estudio del mundo contextual (político, económico y social) en que se encuentran inmersos esos actores individuales y sus organizaciones, y ofrece respuestas acerca de cómo es que los actores toman sus decisiones.

Las herramientas del enfoque neoinstitucionalista coadyuvan a explicar y comprender las estrategias que los actores emplean para transformar las estructuras y conjunto de creencias y valores de las instituciones, que van desde organizaciones pequeñas hasta sistemas complejos, como el estudio de las relaciones entre individuos y de éstos con las estructuras económicas, políticas y sociales; además, toma en cuenta el papel de diversos referentes subjetivos, tanto en el plano individual como colectivo.

Cuando hablamos de instituciones, normalmente pensamos en organizaciones de individuos; sin embargo, para la teoría neoinstitucionalista las instituciones son el conjunto de reglas formales e informales (usos, costumbres y valores) que moldean y permiten el intercambio de preferencias y decisiones de los individuos, así como la relación entre los miembros de una organización y entre las organizaciones mismas, ya sean públicas o privadas.

Para el estudio, se tomaron a las organizaciones públicas, pues usualmente cuando analizamos a éstas lo hacemos tomando en cuenta a las instituciones formales, es decir, el funcionamiento que se rige expresamente por un conjunto de reglas formales o establecen las pautas para orientar la conducta de una organización, por ejemplo, leyes, reglamentos y ordenamientos entre otros. Sin embargo, la explicación y comprensión de los problemas que enfrentan las organizaciones no se identifica únicamente en la estimación de esos factores formales, pues además inciden otros de carácter informal, que recaen más en los usos, valores y costumbres de los miembros de una organización, como son las percepciones, elementos afectivos, creencias y actitudes de los individuos.

Algunos enfoques teóricos sobre las organizaciones omiten la importancia de dichos derechos, valores y factores de desarrollo personal, soslayando la interacción entre el individuo y la organización. En este sentido, el presente estudio encontró rumbo a partir de retomar el enfoque analítico del neoinstitucionalismo, con la idea de que existe una relación intrínseca entre las acciones de los individuos y el funcionamiento de las organizaciones.

No se han superado del todo los enfoques que establecen la supremacía de la organización frente al individuo, argumentando que es aquella, y no las personas, la que define las diversas situaciones sociales. Esta visión tradicional implica, incluso, una situación de conflicto entre la organización y la persona, al establecer que siempre debe decidirse a favor de la primera y colocando al individuo en un estado de sujeción ante los dictados e intereses de la organización.

La poca eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas deriva, entre otras causas, del hecho de que con frecuencia el desarrollo y la autorrealización personal se encuentran disociados de los propósitos institucionales y, en consecuencia, los empleados no perciben a las metas organizacionales como

algo que les beneficie directamente ni les ofrece la oportunidad para obtener una mayor delegación de facultades, participación en la toma de decisiones o impulsar un proceso de descentralización. Lo anterior denota la carencia de mecanismos de motivación (por ejemplo, como reconocimientos a la participación, premios a la calidad, distinciones por la mejora de procesos, ascensos, etc.) para que los individuos intensifiquen su potencial de desarrollo, su capacidad para asumir responsabilidades y su disposición para orientar esfuerzos al cumplimiento de las metas institucionales.

Tal situación es resultado de la poca o nula importancia que se ha dado al “lado humano” en las organizaciones, propiciando con ello considerables niveles de tensión, dependencia de los individuos con respecto a las disposiciones de la entidad, sumisión, subordinación y pasividad hacia la administración, y la percepción de que el personal es objeto de actos unilaterales y arbitrarios. En este sentido, y desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, tiene que considerarse el conjunto de reglas formales que rigen el funcionamiento de una organización, pero además se debe tomar en cuenta el comportamiento e interacción de los individuos que la integran, así como sus expectativas, rutinas y el conjunto de procedimientos informales que también tienen lugar en ella.

Las instituciones públicas mantienen inercias en los sistemas de trabajo como parte de la herencia de prácticas, hábitos y costumbres de modelos burocráticos obsoletos; por lo que transformar la cultura organizacional en el sector público representa uno de los mayores retos para quienes se desempeñan en la esfera pública, ya sea como analistas o como responsables directos en la toma de decisiones.

Aunque se han realizado esfuerzos desde diferentes frentes para impulsar la modernización de las instituciones públicas con la intención de llegar al establecimiento de esquemas de trabajo más eficaces, lo cierto es que aún persisten sistemas, métodos y procedimientos en los que se refleja la poca

funcionalidad e ineffectividad del quehacer gubernamental, provocando con ello la insatisfacción del público usuario y de la ciudadanía en general.

Si bien en los años recientes se han aplicado diversas medidas para mejorar la prestación de los servicios que otorgan las organizaciones del gobierno, aún existen áreas de oportunidad donde es necesario aplicar instrumentos más efectivos para lograr un mejor clima organizacional y alcanzar la calidad requerida, tanto al interior como al exterior de las instituciones. Algunos aspectos vinculados a la necesidad de mejorar el clima organizacional son:

- Desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas.
- Insatisfacción de las expectativas ciudadanas.
- Desconfianza entre quienes conforman un mismo equipo de trabajo.
- Bajo o nulo sentido de pertenencia a la organización.
- Escasa motivación y reconocimiento al trabajo de los colaboradores.
- Necesidad de mejorar los canales de comunicación institucional.
- Falta de cooperación y trabajo en equipo.
- Falta de espíritu de grupo.
- Ambiente de trabajo estresante.
- Centralización de las decisiones.
- Resistencia al cambio, entre otros.

Esos aspectos facilitan el proceso de mejora de las organizaciones, lo cual puede impactar directamente en los procesos desarrollados por la organización y en la consecución de los objetivos institucionales.

Como se ha comentado el clima organizacional al ser un elemento intangible de la organización hasta hace poco tiempo no se contabilizaba como uno de los factores importantes para la organización. No obstante, con el desarrollo de las herramientas adecuadas se ha podido observar que el clima

organizacional es un elemento transversal a toda la organización, el cual es medible y cuantificable y, por lo tanto, modificable.

Como se observó con el caso estudiado. La CDI es una organización pública, que si bien es de reciente creación ya ha desarrollado un clima organizacional definido. A partir de la herramienta desarrollada por el Dr. Luis Montaña se pudo conocer y evaluar el clima organizacional de dicha dependencia de gobierno.

A partir de los hallazgos se elaboró un diagnóstico en el que se identificaron y detallaron las áreas sólidas y las áreas de oportunidad con que cuenta la CDI; eso permitió sugerir algunas acciones específicas para mejorar el clima organizacional, lo cual repercutiría directamente en las acciones que realiza la institución. Es deseable, que las organizaciones desarrollen dichas evaluaciones periódicamente ya que eso les permite identificar problemas no resueltos y comparar la evolución de la organización a partir de los cambios propuestos.

En este momento y dado que es la primera evaluación de la CDI no es posible identificar el impacto del clima organizacional en el desarrollo y la consecución de los objetivos de la organización.

Por último, cabe señalar que el clima organizacional es sólo uno de los muchos elementos que coadyuvan al desarrollo de una organización y de que ésta alcance sus metas y objetivos propuestos. No obstante, dada su intangibilidad la herramienta utilizada presenta un avance para el conocimiento del “funcionamiento” del clima organizacional y sus repercusiones para las funciones y metas de una institución.

No obstante, la identificación de las áreas sólidas y las áreas de oportunidad, a partir de los resultados y análisis de las respuestas de la encuesta realizada

apoya el conocimiento de la organización y facilita la detección de oportunidades de mejora y transformación.

Si bien no es posible transformar los elementos formales de constitución de la CDI, los factores informales pueden ser modificados de tal forma que apoyen la consecución eficaz y eficiente de los objetivos organizacionales.

Con la evaluación llevada a cabo al clima organizacional de la CDI se apoya su fortalecimiento, lo que impacta directamente en el aspecto organizacional y favoreciendo la compatibilización de los objetivos de la entidad con los intereses de las y los trabajadores.

Anexo 1

Clima Organizacional



Cuestionario de Clima Organizacional

Bibliografía

- Arellano, David, Enrique Cabrero, y Arturo Del Castillo. (Coordinadores), **Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental** México: Centro de Investigación y Docencia Económica - Miguel Ángel Porrúa, 2000. 429 pp.
- Ayala Espino, José. **Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico.** México: Fondo de Cultura Económica, 1999, 387 pp.
- Barba Álvarez, Antonio. "Calidad y cambio organizacional, ambigüedad, fragmentación e identidad. El caso del laboratorio de pruebas de equipo y materiales". Tesis de Doctorado en Estudios Organizacionales. México: UAM-I, 459 pp.
- Barba Álvarez, Antonio y Pedro C. Solís. **Cultura en las Organizaciones. Enfoques y Metáforas de los Estudios Organizacionales.** México. Vertiente Editorial, SA de CV, 1997. 236 pp.
- Blanchard, Ken y Michael O'Connor. **Administración por valores.** Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1997. 147 pp.
- Bozeman, Barry. **Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas, privadas y públicas.** México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas, A. C. - Fondo de Cultura Económica, México, 1998. 245 pp.
- Brown J. A. C. **La psicología social en la industria.** México: Fondo de Cultura Económica, 1998. 377 pp.
- Brunsson, Nils y Johan P. Olsen. **La reforma de las organizaciones.** México: Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, 2007. 216 pp.

- Casar, María Amparo. “Las Bases Político Institucionales del Poder Presidencial”, en **Política y Gobierno**, Vol. III, No. 1, 1996. México: CIDE, 91 pp.
- Chanlat, Alain y Renée Bédard. **El dirigente, una ética de la palabra**. Montréal: Centre Humanismes, Gestions et Mondialisationhec, fecha. 203 pp.
- Cruz Villalobos, Osvaldo. “El Servicio Profesional de Carrera y los Cambios en la Gestión Pública de México”. Tesis de Doctorado. México: UNAM, 2007. 377 ff.
- Czarniawska, Joerges Barbara, **Narrating the organization: dramas of institutional identity**, Ed. University of Chicago Press, 1997, 242 pp.
- D'Iribarne, Philippe, “Lo universal y lo cultural en el funcionamiento de las organizaciones”, en **Revista de ciencias sociales y humanidades, Iztapalapa** No. 55. Organización y cultura. Controversia, complejidad y realidad. UAM-I, México, 2003. pp. 53-68.
- Fukuyama, Francis. **Confianza**. México: Ed. Atlántida, 1995, 482 pp.
- Gaynor Butterfield, Eric. **The Organization Development**. Argentina: Internacional Institute Latin America. 1997, 1999, 2001, 2002.
- Herzberg, Frederick. **The motivation to work**. Nueva York, Ed. New Brunswick, 1967, 157 pp.
- Kunh, Thomas S. **La Estructura de las Revoluciones Científicas**. México, FCE, 1962. 213 pp.
- Malhotra Naresh, **Investigación de Mercados un Enfoque Práctico**, México, Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, 1997 Segunda Edición. 890 pp.
- Martínez Reyes, Héctor. “Estudio Introdutoria”, en Barzelay, Michael, **Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública**. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.- Fondo de Cultura Económica, México, 1998. 252 pp.

- Maslow Abraham Harold, **Motivation and Personality**, Ed. New York, Harper and Row, 2da edición, EEUU, 1970 369 pp.
- Montaña Hirose, Luis. “Diagnóstico de Clima Organizacional de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social”. México, 2002.
- Montaña Hirose, Luis. **Enigmas y laberintos**. México: UAM-I, 2007. 117 pp.
- Montaña Hirose, Luis; Alvarado Altamirano, Sergio. **Los estudios Organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad**. México: UAM-I, Universidad de Occidente, Porrúa, 2004. 483 pp.
- Montaña Hirose, Luis. “Modernidad y cultura en los estudios organizacionales. Tres modelos analíticos”, en **Revista de Ciencias Sociales y Humanidades Iztapalapa**, No. 55, Organización y cultura. Controversia, complejidad y realidad, México, UAM-I, México, 2003. pp. 15-33.
- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 2007. 387pp.
- North, Douglas Cecil. **Estructura y Cambio en la Historia Económica**. Madrid, España: Alianza Universidad, 1984. 411 pp.
- North, Douglas Cecil, Agustín Barcena. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. México: FCE, 1990. 190 pp.
- Osborne, David. y Ted Gaebler. **La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público**. Buenos Aires, argentina: Paidós, 1992. 494 pp.
- Ouchi, William G. **Theory Z: How American business can meet the Japanese Challenge**. Massachusetts, E.U.A.: Addison-Wesley Publishing Company, 1981. 283 pp.
- Pfeffer, Jeffrey, **Ventaja competitiva a través de la gente. Cómo desencadenar el poder de la fuerza de trabajo**. México: Compañía Editorial Continental, S. A. de C. V., 1997. 266 pp.
- Pontifes, Arturo. **La evaluación del desempeño y sus distintos enfoques en la gestión de los recursos humanos en las**

- organizaciones.** Notas técnicas de la exposición preparada para la Tercera Reunión del Foro Nacional de Profesionalización y Servicio Público de Carrera. Santiago de Querétaro, Querétaro, México, 2002.
- Reyes Ponce, Agustín. **Administración moderna.** México: Limusa, 1994, 480 pp.
 - Ramírez Zozaya, Miguel. “Estudio introductorio”, en Bozeman, Barry, **Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas.** México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica, México, 1988. 245 pp.
 - Reyes García, Sandra. “Teoría cultural en las organizaciones”, en Rodríguez Peñuelas, Marco Antonio (coordinador), **Estudios organizacionales. En el umbral del milenio.** México: Universidad de Occidente, 2003. 276 pp.
 - Robotnikof, Nora. “Público-Privado” **Debate Feminista** número 18 1998, pp. 3-13.
 - Romero, Jorge Javier. “La Política del Mañana: La Futura Forma Institucional” en **Nexos**, No. 192, 1993, pp. 55-59
 - Romero, Jorge Javier “Estudio Introductorio”, en Walter W. Powell y Pail J. Dimaggio (compiladores). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.** México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1999. 580 pp.
 - Sandhusen, Richard. L., **Mercadotecnia.** México: Compañía Editorial Continental, 2002. 660 pp.
 - Sandoval Caraveo, María del Carmen. **Concepto y dimensiones del clima organizacional.** Hitos de Ciencias Económico Administrativas México 2004; número 27 pp 78-82.
 - Stanton, William J., Michael J. Etzel y Bruce J. Walker. **Fundamentos de Marketing.** México: Mc Graw Hill, 2004. 13a. edición. 741 pp.
 - Vergara, Rodolfo (estudio introductorio) en Nombre March y Nombre Olsen. **El Redescubrimiento de las Instituciones: la base**

organizativa de la política. México: Fondo de Cultura Económica, 1997, 330 pp.

Páginas de la Internet

- Butterfield, Eric Gaynor. Extracto de Conferencias en los Congresos de Desarrollo Organizacional de 1997, 1999, 2001 y 2002; Buenos Aires, Argentina. The Organization Development Institute International, Latin America, www.theod institute.org. falta poner fecha de consulta
- Instituto Nacional de Higiene, Epidemiología y Microbiología de Cuba, Ambiente laboral, 1996, enero 2, 2003 de: <http://www.sld.cu/instituciones/inhem2/curso/clase23.htm#PCDIL>
- Goncalves, A., 1997, Clima organizacional, noviembre 16, 2002, <http://www.phpartners.com/articulos/download.asp>
- Moreno, M., 2001, “Recursos humanos: La motivación y su influencia en el ámbito laboral”. Recuperado enero 2, 2003, Universidad Champagnat, sitio Web: <http://www.uch.edu.ar/.../ClimaLaboral/Motivacionenelambitolaboral-monografia.doc>
- http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Piramide_de_Maslow.svg

Conferencias

North, Douglas Cecil. “Estructurando Instituciones para el Desarrollo Económico”. Conferencia, Banco Central de Venezuela, 3 de agosto de 1995.

Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 5 de Febrero de 1917, última reforma DOF 12 de diciembre de 2005.
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, DOF 21 de Mayo de 2003.
- Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 13 de Noviembre del 2006.
- Estatuto del Servicio Profesional de Carrera de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. DOF 7 de Enero de 2005.

**PROYECTO:
DIAGNÓSTICO DE CLIMA ORGANIZACIONAL**

ENCUESTA

La encuesta que tiene usted en sus manos contiene una serie de preguntas relacionadas con la **Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)**; éstas permitirán efectuar un diagnóstico sobre el clima organizacional. Su opinión es fundamental porque ayudará a identificar los factores críticos que permitirán establecer programas de mejora institucional.

La información recabada en esta encuesta es estrictamente confidencial y será guardada en total anonimato, por lo que le suplicamos conteste con toda libertad y honestidad.

**Su colaboración es importante
¡GRACIAS!**

Instrucciones:

- Lea cuidadosamente cada una de las preguntas contenidas en este cuestionario antes de contestar.
- Tómese el tiempo necesario para contestar cada pregunta. Evite por favor regresar a las anteriores.
- En aquellas preguntas en que desconozca su respuesta, por favor déjela sin contestar y pase a la siguiente pregunta.

DATOS GENERALES:	
UNIDAD:	[_____]
Escolaridad máxima:	[_____]
Género:	F () M ()
Edad:	_____
Puesto de trabajo:	_____
En que área labora usted:	[_____]
Antigüedad en el trabajo:	[_____]

Escriba para cada expresión, dentro de la casilla, un número, del 1 al 5, de acuerdo con la siguiente escala:

- 1) Totalmente en desacuerdo
- 2) En desacuerdo
- 3) Más o menos de acuerdo
- 4) De acuerdo
- 5) Totalmente de acuerdo

- () 1. El trabajo que realizo me ofrece la oportunidad de crecer como persona.
- () 2. Mi supervisor inmediato estimula mis esfuerzos.
- () 3. Me siento orgulloso de trabajar en esta Institución.
- () 4. Siempre encuentro algún compañero de trabajo con quien hablar cuando enfrente algún problema en el desempeño de mis actividades.
- () 5. Tengo toda la información que requiero para hacer bien mi trabajo.
- () 6. Entiendo muy bien los objetivos de la Institución.
- () 7. Los objetivos de la Institución están claramente establecidos..
- () 8. Las prioridades de la organización son bien entendidas por todos los empleados.
- () 9. He establecido las relaciones suficientes para poder realizar las tareas esenciales que demanda mi trabajo.

- () 10. El salario que recibo se corresponde con las actividades que llevo a cabo.
- () 11. Ocasionalmente, me gusta cambiar la manera en que realizo mis actividades.
- () 12. Desearía más libertad para tomar decisiones en el trabajo.
- () 13. La unidad ha desarrollado una actitud de servicio.
- () 14. No hay evidencia de graves conflictos en mi unidad.
- () 15. Comparto la visión a largo plazo de la Institución.
- () 16. Mis mejores amigos se encuentran en la organización
- () 17. El trabajo que realizo es retador
- () 18. Los supervisores les hablan cordialmente a los empleados
- () 19. El personal tiene cuidado en la realización de su trabajo
- () 20. En la institución existe una presión continua
- () 21. A veces las cosas están bastante desorganizadas
- () 22. Existe un fuerte énfasis en seguir políticas y reglamentos
- () 23. Se valora positivamente cuando las cosas se hacen de manera diferente
- () 24. Hay un alto espíritu de equipo
- () 25. El ambiente de trabajo es más bien individualista
- () 26. Generalmente, los supervisores felicitan a los empleados que hacen las cosas bien
- () 27. Los empleados tienen libertad para hacer su trabajo de acuerdo con su propio criterio
- () 28. Siempre parece haber urgencia de todo
- () 29. Las actividades están bien planeadas
- () 30. Es importante que la gente esté bien vestida y presentable
- () 31. Siempre se están probando ideas nuevas y diferentes
- () 32. Una parte importante del personal sólo asiste para cumplir con su horario de trabajo
- () 33. A los supervisores no les gustan las críticas provenientes de sus empleados

- () 34. Los empleados son motivados para tomar sus propias decisiones
- () 35. Las reglas y los reglamentos no son claros
- () 36. Esta Institución apoya la participación y las nuevas ideas
- () 37. Los empleados muy rara vez conviven después del trabajo
- () 38. Usualmente los supervisores dan todo el crédito a las ideas que aportan los empleados
- () 39. Esta Institución es altamente eficiente y orientada hacia el logro de los objetivos
- () 40. Las responsabilidades de los supervisores están claramente definidas
- () 41. Los supervisores mantienen una vigilancia estrecha sobre los empleados
- () 42. El personal muestra mucho esfuerzo en lo que hace
- () 43. El personal expresa francamente lo que siente
- () 44. Los supervisores critican a menudo a los empleados sobre cosas sin importancia
- () 45. Los supervisores animan a los empleados a confiar en sí mismos cuando surge algún problema
- () 46. Se siguen al pie de la letra las reglas y los reglamentos
- () 47. Los mismos métodos de trabajo se han empleado desde hace mucho tiempo
- () 48. Los empleados a menudo comen juntos
- () 49. Los empleados generalmente tienen confianza para pedir un aumento de salario
- () 50. Es difícil mantener el ritmo de trabajo
- () 51. A veces los empleados están confundidos sobre qué es lo que tienen que hacer exactamente
- () 52. Vale la pena trabajar en esta Institución
- () 53. Los empleados que tienen puntos de vista distintos no se llevan bien con los compañeros
- () 54. Los supervisores esperan demasiado de sus empleados
- () 55. Los empleados trabajan muy duro
- () 56. A menudo los supervisores ceden ante la presión de los empleados
- () 57. Los empleados comentan sus problemas personales con sus supervisores

- () 58. Los empleados trabajan bien, aún en ausencia del supervisor
- () 59. Siempre hay límites de tiempo para cumplir con el trabajo
- () 60. Las reglas y las políticas cambian constantemente
- () 61. Existe un ambiente agradable en el lugar de trabajo
- () 62. El trabajo es muy interesante
- () 63. A menudo el personal causa problemas al hablar a espaldas de los compañeros
- () 64. Los supervisores defienden normalmente a sus empleados
- () 65. Los supervisores se reúnen regularmente con sus empleados para discutir metas de trabajo futuras
- () 66. Regularmente el personal llega tarde a trabajar
- () 67. A menudo el personal tiene que trabajar tiempo extra para terminar su trabajo
- () 68. Los supervisores animan a los empleados a ser limpios y ordenados
- () 69. En la Institución, las cosas siempre parecen estar cambiando
- () 70. La comunicación institucional es muy buena
- () 71. La difusión de objetivos, compromisos, prioridades y políticas es muy amplia
- () 72. Los recursos de la Institución están bien aprovechados.
- () 73. Los familiares y amigos del personal conocen el lugar de trabajo.
- () 74. Aceptaría otro puesto con tal de permanecer en la Institución.
- () 75. Aceptaría mi cambio a cualquier otro departamento con tal de permanecer en la Institución.
- () 76. La Institución vale tanto como la familia.
- () 77. Rechazaría incluso un salario mayor con tal de permanecer en esta Institución.
- () 78. Recomendaría ampliamente a mis amigos trabajar en esta Institución.
- () 79. Si un empleado se queja ante niveles jerárquicos altos, éste puede enfrentar posteriormente consecuencias negativas.
- () 80. Los empleados sienten temor de expresar sus desacuerdos con los supervisores.
- () 81. El número de cursos de actualización es adecuado.

- () 82. El nivel de tolerancia hacia los errores es muy alto.
- () 83. La institución es muy importante en la sociedad.

Para las siguientes preguntas, utilice la siguiente escala:

1. Nada importante
2. Poco Importante
3. Más o menos importante
4. Importante
5. Muy importante

84. ¿Qué tan importante resulta lo siguiente para mejorar el desempeño en su trabajo?

- () Más capacitación
- () Mayor apoyo de su jefe
- () Mayor apoyo de sus compañeros
- () Mayor apoyo de sus empleados
- () Mayor conducta ética
- () Mayor autonomía
- () Mejor infraestructura tecnológica
- () Más comunicación
- () Mayor claridad en los objetivos institucionales

85. ¿Qué tan importante resulta para usted lo siguiente?

- () Tener desafíos en el trabajo, a partir de los cuales puede reforzar su sentido de logro personal
- () Trabajar con gente que coopera
- () Obtener reconocimientos cuando hace bien su trabajo
- () Contar con un empleo seguro
- () Tener oportunidades de ascenso
- () Tener un trabajo poco estresante
- () Que su supervisor lo tome en cuenta en la toma de decisiones

- () Contar con un trabajo que le deje tiempo suficiente para su vida personal y familiar
- () Contribuir al logro de los objetivos de la institución
- () Obtener altos ingresos
- () Trabajar en una institución de prestigio
- () Contar con la oportunidad de ayudar a los otros
- () Ser útil a la sociedad
- () Trabajar en una situación laboral bien definida, donde los requerimientos sean claros

86. ¿Qué motivos le harían pensar en cambiar de Institución?

- () Mejor sueldo
- () Mejor ambiente laboral
- () Por subir de puesto
- () Mayor flexibilidad de horario
- () Por las oportunidades de desarrollo
- () Mejores prestaciones
- () Más utilidad a la sociedad
- () Por las funciones a desempeñar

87. ¿Qué tan importantes pudieran ser los siguientes problemas?

- () Falta de comunicación
- () Planeación inadecuada
- () Ambiente de trabajo estresante
- () Reglamentos inoperantes
- () Falta de espíritu de grupo
- () Bajos salarios
- () Falta de cooperación y trabajo en equipo
- () Falta de preparación y actualización en el personal
- () Centralización de las decisiones

- () Falta de equipo técnico
- () Espacios físicos inadecuados

88. ¿Qué tan importante considera usted son los siguientes obstáculos al cambio?

- () la transformación del juego político
- () el conformismo
- () la irrelevancia de los cambios
- () la complejidad del cambio
- () la incertidumbre
- () las consecuencias negativas que acarrear
- () la falta de comunicación
- () la falta de preparación
- () la pesadez de las estructuras

89. De acuerdo con su opinión, ¿qué tan importantes resultan los siguientes valores en el desempeño de su labor cotidiana?

- () Honradez
- () Inclusión social
- () Diligencia
- () Imparcialidad
- () Respeto al entorno
- () Equidad de género
- () Lealtad
- () Eficacia
- () Entusiasmo

Para las siguientes preguntas, utilice la siguiente escala:

1. Nunca
2. A veces
3. Frecuentemente
4. Muy frecuentemente
5. Casi siempre

90. En la Institución, a veces me siento como si estuviera en:

- () una familia
- () una iglesia
- () un teatro
- () una prisión
- () un grupo de amigos
- () una máquina
- () un ejército
- () un juego
- () una jungla

¡Gracias por su colaboración!