



LA BUROCRACIA EN MEXICO
UN CASO REAL

TESIS

PRESENTADA A

LA FACULTAD DE PSICOLOGIA
U.N.A.M.

POR

VERONICA OROZCO GARCIA

MARIA JUDITH SANCHEZ VEGA

En Cumplimiento
al Requerimiento para
Obtener el Título de
Licenciado en Psicología

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

OCTUBRE, 1977



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A MIS PADRES

A EDUARDO

1499

AGRADECIMIENTOS

DESEAMOS EXPRESAR NUESTRO SINCERO AGRADECIMIENTO AL
DR. RODOLFO E. GUTIERREZ, ASESOR DEL PRESENTE TRABAJO DE
TESIS PROFESIONAL POR SU INAPRECIABLE ASISTENCIA.

INDICE

AGRADECIMIENTOS	iii
LISTA DE TABLAS	vi
LISTA DE FIGURAS	vii
Capítulo	
I. INTRODUCCION	1
II. FUNDAMENTACION TEORICA	9
Breve Reseña de los Estudios Realizados en el Sector Público Mexicano.	
III. METODOLOGIA	39
Procedimiento Método de Caso	
IV. DATOS GENERALES DE LA DEPENDENCIA BAJO ESTUDIO.....	42
V. CARACTERISTICAS PARTICULARES DEL DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA DE SELECCION DE PERSONAL.	47
Proceso de Selección Disfunciones en el Proceso de Selección	
VI. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA DE CONTROL DE ASISTENCIA.....	78
Disfunciones en el Proceso de Control de Asistencia	
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	105
ANEXOS.....	112
1. Programas que Integran el Plan Global de la Reforma Administrativa	
2. Resumen de los Problemas que Confronta la Administración de los Recursos Humanos en el Sector Público.	

INDICE (CONTINUA)

3.	Disposiciones Generales de Control de Asistencia	
BIBLIOGRAFIA	127

LISTA DE TABLAS

Tabla

1.	Categorías de Personal de la Dependencia Bajo Estudio.....	46
2.	Resultados del Análisis Efectuado en la Oficina de Selección de Personal.....	63
3.	Personal Mal Ubicado.....	68
4.	Descuentos Efectuados Durante el Periodo de Observación.....	82
5.	Días Justificados por Tipo de Justificante y por Departamento y Dirección Durante el Periodo de Observación.....	86
6.	Porcentaje de los Días Justificados por Departamento y Dirección y Tipo de Justificantes Durante el Periodo de Observación.....	93
7.	Porcentajes de los Diversos Tipos de Justificantes Autorizados al Departamento de RM Durante el Periodo de Observación.....	94
8.	Porcentajes de los Diversos Tipos de Justificantes Autorizados a la DGAJ Durante el Periodo de Observación.....	97
9.	Porcentajes de los Diversos Tipos de Justificantes Autorizados a la DGQ Durante el Periodo de Observación.....	98
10.	Porcentajes de los Diversos tipos de Justificantes Autorizados a la DGCA Durante el Periodo de Observación.....	99

LISTA DE FIGURAS

Figura

1.	Organigrama de la Dependencia Bajo Estudio.....	44
2.	Diagrama de las Fases Seguidas Normalmente en el Proceso de Selección.....	55
3.	Distribución de los Diversos Tipos de Justificantes Autorizados al Departamento de RM Durante el Periodo de Observación.....	95
4.	Distribución de los Diversos Tipos de Justificantes Autorizados Durante el Periodo de Observación.....	103

CAPITULO I

INTRODUCCION

La evolución experimentada por las sociedades tanto en número de individuos como en cuanto a la creciente complejidad de las múltiples interrelaciones que de ella emanan, incide directamente en la estructura y funcionamiento de las organizaciones modernas. En estas condiciones resulta inobjetable la importancia que ha adquirido el estudio de las organizaciones.

En base al impacto que provocan las organizaciones en múltiples facetas de la vida humana, diversas disciplinas han invertido parte de su esfuerzo en el estudio de la conducta organizacional; vg: economía, sociología, ingeniería, administración, política, psicología, etc. Cada una de las disciplinas involucradas estudian a las organizaciones a través de las metodologías que les son propias y manejan las herramientas adecuadas que promueven la obtención de aquellos objetivos previamente establecidos.

Ejemplificando lo expuesto en el párrafo precedente, la microeconomía estudia la organización teniendo como objetivo la mejor utilización de los recursos con que se cuenta, todo ello encaminado para que ésta desempeñe un

papel en el desarrollo económico.¹ Sin embargo, independientemente del enfoque metodológico utilizado, las disciplinas que contemplan el estudio de las organizaciones consideran a los seres humanos que las integran, ya que son el elemento por y para el cual existen aquellas.

En las sociedades modernas, un fracción considerable de la población adulta pasa más de una tercera parte de sus horas hábiles en las organizaciones que la emplean.²

De una manera simplificada y atendiendo primordialmente a los objetivos por las cuales fueron creadas, las organizaciones pueden clasificarse en políticas, comerciales, de servicios, industriales, agropecuarias, financieras, sociales, religiosas y administrativas.³ Asimismo, considerando exclusivamente a los núcleos que las dirigen o de quienes dependen, las organizaciones pueden ser públicas o privadas.

Existe un amplio acervo de obras y discusiones acerca de los diferentes tipos de organizaciones, así como de su

-
1. McConnell, R. Cambell. Economics: Principles, Problems and Policies, Fifth Edition, (New York: McGraw-Hill, Inc., 1972) p. 15.
 2. March, G. James and Simon, A. Herbert. Teoría de la Organización, (Barcelona: Ediciones Ariel, 1969), p. 2.
 3. Hampton, R. David. et. al., Organizational Behavior and the Practice of Management, (Illinois: Scott, Foresman and Company, 1968), p. 23.

estructura, funcionamiento, problemática y medidas correctivas. Con el fin de tipificar los objetivos del presente estudio, resulta necesario establecer que se enfocará el mismo hacia el sector público, y aún más, a una organización joven de servicios integrante de dicho sector. Las razones para esgrimir los argumentos anteriores son la experiencia de trabajo en dicha organización y el que la mayor parte de la información que se manejará a lo largo del presente estudio, proviene de dicha dependencia pública.

La evolución de las organizaciones han provocado un explosivo aumento, tanto en el número de individuos que las integran, como en cuanto a las complejas interrelaciones para que ésta cumpla con los objetivos organizacionales para los que fue creado. Resulta evidente que conforme crece una organización sea más difícil cumplir con los objetivos y funciones organizacionales de una manera armónica y eficiente.

Atendiendo a la estructura y funcionamiento de las grandes organizaciones, se llega al establecimiento tradicional de lo que es el fenómeno burocrático, punto neurálgico del presente trabajo. Desde luego, en su oportunidad, se discutirán las diversas acepciones del término burocracia y las controversias que han provocado las mis-

mas.

En México, como en el resto de los países del orbe, las organizaciones requeridas por el sector público para su funcionamiento son identificadas con extrema frecuencia, atendiendo a su acepción patológica, con el término de burocracia, y a los individuos que integran a éstas, como burócratas. Desde luego, ambos términos llevan consigo fuertes connotaciones negativas.

Ahondando en este renglón, se acusa principalmente al burócrata por ser técnicamente incompetente en el sentido de que no maneja intelectualmente las herramientas necesarias para cumplir con las funciones de las que es responsable. Asimismo, se le considera un individuo lento en cuanto al tiempo que consume para desarrollar sus actividades, apático en base al desinterés por su trabajo en particular y por el funcionamiento de la organización en general; rutinario por cuanto a su mecanización en sus funciones, lo cual le impide introducir modalidades que hagan su trabajo más placentero; conformista, ya que desaparecen los ideales de mejoramiento intelectual y económico; petulante, sobre todo aquéllos que debido a sus funciones tienen trato directo con el público e ineficiente, puesto que no cumple con lo que la organización espera de ellos, tanto en volumen y tiempo como en la calidad de

trabajo.

Sin embargo, mediante la recriminación de las disfunciones organizacionales provocadas por la conducta de los individuos, es decir, por el establecimiento de los efectos, no es posible llegar a conocer las causas fundamentales de las llamadas "conductas burocráticas," y desde luego, no podrá aspirarse ni a eliminarlas ni a prevenirlas.

Surge, de esta manera, la imperiosa necesidad de realizar un estudio de la patología que presentan inevitablemente estas organizaciones, ya que mientras no se conozca la enfermedad y los agentes que la provocan, no se podrá proponer una terapia que solucione sus problemas. Por consiguiente, la determinación de sus causas a través de una investigación coordinada teórica y empírica podrá dar mayor número de elementos de juicio que coadyuven en la comprensión de este fenómeno.

Es en base a los anteriores considerandos, que el presente estudio contempla como principal objetivo la descripción y el análisis de aquellas conductas consideradas, según la acepción patológica, como burocráticas dentro de un marco de referencia que será una dependencia pública, la cual se mantendrá en el anonimato.

Esta dependencia tiene como objetivo organizacional

el prestar gratuitamente un servicio al público que consiste en dar solución a cierto tipo de problemas y careciendo de fines lucrativos. Al ser gratuito el servicio que se proporciona, en general, se podría determinar que el crecimiento de dicha dependencia esta en función del público que asiste en búsqueda de solución a sus problemas y en que efectivamente sus problemas sean resueltos con justicia.

La recolección de datos y las observaciones realizadas fueron en su mayor parte obtenidos del Departamento de Recursos Humanos, otorgándosele particular énfasis a la Oficina de Selección de Personal y a la Oficina de Control de Asistencia. La selección de estas dos secciones se basa en la experiencia de trabajo que se obtuvo por espacio de catorce meses y en que estas oficinas mantienen estrechas relaciones con la mayoría del personal empleado por dicha dependencia.

Es menester señalar las restricciones previstas en el presente trabajo. Las conclusiones que puedan desprenderse del estudio en base a la descripción y análisis de las conductas que se utilizarán para ejemplificar el fenómeno burocrático serán directamente válidas para el caso estudiado en particular. Es decir, no necesariamente deberán ser consideradas como representativas para todos los orga-

nismos que integran el Sector Público. Este estudio contendrá un ejemplo de lo que integra la dinámica de los distintos organismos gubernamentales. Y aún cuando es necesario manifestar que no se pretende generalizar los resultados y conclusiones que aquí se expongan, también debe quedar perfectamente asentado que se analizará un caso típico del fenómeno burocrático en el contexto mexicano.

Por otro lado, con esta investigación no se anhela de ninguna manera el retornar a esquemas más sencillos de organización, ni se pretende pronosticar el ocaso de las organizaciones burocráticas como Warren Bennis lo manifestó.¹ Más bien, se espera que este estudio llegue a manos tanto de funcionarios de toda índole que se hallen dentro de una organización burocrática, así como a funcionarios y a los empleados de la dependencia pública que se contempla en este estudio.

Pretendemos, mediante la descripción y análisis de este caso burocrático concreto, que los funcionarios puedan aumentar su conocimiento del sistema que define a la organización en la que laboran, no en el papel frío de los organigramas, de los análisis de puestos y de las funciones, sino en el marco de la realidad; asimismo, que

1. Bennis, Warren. *Beyond Bureaucracy*, Transactions, 2 (1965) p.31.

puedan servirles de apoyo para que vislumbren el impacto que algunas de sus políticas, ya sea mal definidas o erróneamente encauzadas tienen en sus subalternos; más aún, que comprendan a través de los ejemplos concretos que se presenten, las disfunciones que en múltiples ocasiones atrofian a las organizaciones que ellos dirigen y por ausencia de adecuados canales de comunicación en el mismo sistema no es posible que lleguen a ellos con la claridad requerida para corregirlos; y en una palabra, que pueda auxiliarles en la comprensión del fenómeno burocrático, en su acepción patológica, el cual contamina a los individuos impidiéndoles su autorrealización.

CAPITULO II

FUNDAMENTACION TEORICA

El término burocracia ha tenido una pluralidad de acepciones si se toma en consideración que diversos investigadores se han abocado al estudio de este fenómeno, así como los enfoques y variables que éstos han utilizado. Por ejemplo, la mayoría de los científicos sociales definen a la burocracia intentando identificar a este fenómeno con las complejas organizaciones en gran escala. Algunos de ellos han enfatizado las connotaciones, ya sean positivas o negativas del fenómeno burocrático.

Como tema de investigación, el término burocracia se asocia principalmente con el Sociólogo Alemán Max Weber (1864-1920), cuyos escritos estimularon una gran cantidad de comentarios e investigaciones.

Para Max Weber, "la burocracia es un sistema de gestión y administración, altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica; caracterizado por un sistema de reglas impersonales, tanto a lo que se refiere a la definición de funciones, como a la distribución de responsabilidades."¹

1. Crozier, Michel. El Fenómeno Burocrático, 1, (Argentina: Amorrortu Editores, 1974), p. 12.

A partir de Max Weber, la mayoría de los escritores sobre burocracia han enumerado las características o dimensiones estructurales de este fenómeno, las cuales, presentan pequeñas variaciones, tanto en el contenido como en el análisis de las dimensiones propuestas por Weber.

Entre los sucesores de Max Weber, se encuentra a Robert K. Merton, quien define a la burocracia como "una estructura social formal, racionalmente organizada, la que implica normas de actividad definidas con claridad y en las que idealmente, cada serie de acciones esta funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización."¹

Las dos últimas definiciones contrastan claramente con el uso vulgar y peyorativo que se hace de la burocracia y del burócrata, como epítetos que se aplican a menudo a las dependencias gubernamentales y a los miembros de éstas. Es así como una nueva acepción del término burocracia se desprende, no en sentido descriptivo como Max Weber la utilizó, sino más bien en un sentido crítico. De esta forma, la palabra burocracia, para unos es un sistema de gobierno, cuyo control esta en manos de altos funcionarios, lo cual les da un poder de decisión y actuación que pone en peligro los derechos de los ciudadanos. Para otros, la

1. Chinoy, Ely. La Sociedad, (México: Fondo de Cultura Económica, 1975), p. 198.

burocracia se convierte en una casta de privilegio que maneja los asuntos del gobierno para su único provecho. Para terceras personas, es un grupo carente de responsabilidad para con sus superiores y para con el público, prácticamente de un legalismo excesivo que trae como consecuencia un bajo nivel de moral y actuación.¹

Las tres acepciones anteriores demuestran claramente el bajo criterio que por lo general se tiene a la burocracia y a quienes la forman.

Ahora bien, se puede considerar que la definición de Merton esta expresada en un sentido descriptivo, al igual que la definición propuesta por Max Weber. Sin embargo, en base a los estudios que realizó Merton, la distinción entre el sentido descriptivo y el crítico del término burocracia no llega a ser aclarado. En otras palabras, este autor enfatiza las tendencias disfuncionales en la conducta de los burócratas, las cuales frustran la realización de las metas organizacionales.

Merton señala que entre las disfunciones que se producen dentro de las organizaciones humanas, se encuentran la rutina, el conformismo y la ineficiencia. Estas carac-

1. Jiménez, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral, (México: Fondo de Cultura Económica, 1971), p. 260.

terísticas o defectos de la burocracia se correlacionan con la connotación popular y negativa de dicho término.

Por otro lado, el término burocracia se ha definido en términos de las características conductuales. El resultado de ello ha sido que ciertos patrones conductuales se presumen que son burocráticos. Las opiniones de los investigadores varían en relación a que tipo de conducta merece recibir que se le etiquete de esa forma.

Friedrich propone que la objetividad, discreción, precisión y consistencia son las tendencias conductuales que se encuentran asociadas positivamente con el logro de los objetivos de la organización burocrática.¹

Por su parte, P.M. Blau, define a la burocracia "como un método institucionalizado de organización social cuya finalidad es la eficiencia administrativa."²

La importancia que presenta el haber expuesto las definiciones anteriores reside en que cada una de ellas proporcionan o señalan algunas de las características de la burocracia, ya sean éstas positivas o negativas, según cómo y quién perciba este fenómeno.

1. Ferrel, Heady. Public Administration: A Comparative Perspective, (New York: Wallace S Sayre, Series Editor, 1974), p. 15.

2. Ibid.

Cabe aclarar en este momento que la burocracia no es exclusiva del sector público, sino que es una característica de las grandes organizaciones modernas. Puesto que en la mayoría de las grandes organizaciones se enfrentan con problemas administrativos, se encuentra también a la burocracia en los comercios, sindicatos, iglesias, universidades, etc. Sin embargo, como el sector público es una de las organizaciones más grandes en cualquier país y especialmente en aquéllos en donde hay un mayor grado de participación estatal, los síntomas de la burocracia son más notorios para la opinión pública.

En efecto, las organizaciones en gran escala son burocráticas, ya que el aumento de las dimensiones de la organización, el incremento en el número de empleados, así como la complejidad de las actividades, hacen inadecuados los procedimientos tradicionales de organización y administración y exige que éstas se burocraticen.

Si bien se ha identificado a la organización en gran escala con la burocracia, ésta aparece cuando existen problemas administrativos. De esta manera se ha apuntado: "La burocracia ha existido siempre, allí donde ha habido tareas que solucionar de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en un gran espacio."¹

1. Jacoby, Henry. La Burocratización del Mundo, (México: Editorial Siglo XXI Editores, 1972), pp. 11-12.

Efectivamente, desde los albores de la antigüedad, el hombre se ha reunido en grandes grupos con el propósito de resolver ciertos problemas, para lo cual se han fijado objetivos colectivos, los que acarrearán problemas de organización. Como solución a estos problemas aparece la burocracia. Así por ejemplo, la burocracia en forma rudimentaria se encontró en el Viejo Egipto. El Faraón poseía un aparato administrativo que centralizaba toda la información sobre la vida civil y las condiciones de vida, teniendo de esta forma, todo Egipto catalogado e inventariado. Más aún, Babilonia, China e India, reflejaron cierto grado de burocratización con la construcción de sus sistemas de canales. Ahora bien, se ha considerado que las grandes organizaciones que persistieron a través de toda la antigüedad y que la sobrevivieron, como el Imperio Romano y la Iglesia Católica, estaban enteramente burocratizadas.¹

Por otro lado, en el estado monárquico, el cual suscedió al feudalismo, el poder se centralizó en torno al rey. Este era quien dirigía la administración de las finanzas, la milicia y la justicia. Al incrementarse las funciones del rey, éste sintió la necesidad de delegar su autoridad y responsabilidad a sus colaboradores, apareciendo de esta manera el concepto de jerarquía.

1. Blau, Peter. La Burocracia en la Sociedad Moderna, (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1974), p. 25.

Ahora bien, Warren Bennis afirma que en realidad la burocracia es una invención social perfeccionada durante la revolución industrial, para organizar y dirigir las actividades de las organizaciones.¹

En la sociedad contemporánea, la burocracia constituye un fenómeno, el cual es un ingrediente importante y necesario, acorde con la era actual. Bennis lo percibe de la siguiente manera: "Actualmente, la mayoría de las personas pasan sus días de trabajo y una gran parte de los días no laborables en un establecimiento social único y extremadamente durable denominado burocracia."²

Bajo tales circunstancias, no es posible concebir la estructura y funcionamiento de las sociedades contemporáneas si se excluye el análisis de esta forma organizacional.

Max Weber, sociólogo alemán, fue el primero en acuñar el término burocracia para caracterizar a las organizaciones en gran escala. Weber postuló un modelo de organización formal cuyo rasgo principal fue la descripción de un tipo ideal de estructura burocrática, obtenido por la abstracción de los aspectos burocráticos sobresalientes de las sociedades más importantes en la historia del mundo.

1. Bennis, Warren. p. 31.

2. Ibid. p.33.

La organización burocrática se diseñó para inducir una orientación impersonal y racional a las tareas, como un intento por alcanzar una administración eficiente. Este tipo ideal permite un punto de partida útil, a manera de guía, para el análisis y funcionamiento de cualquier burocracia concreta.

Max Weber especificó los requerimientos que una organización debe reunir para que esta sea considerada como una burocracia, las cuales se describen a continuación.

1.- DIVISION DE TRABAJO Y ESPECIALIZACION.

"Las actividades regulares requeridas para los propósitos de la organización se hallan distribuidas de un modo estable bajo la forma de deberes específicos."¹ Es decir, la organización requiere una definida y razonable división de trabajo en puestos y oficinas definidas la cual estará basada en la especialización funcional. Lo anterior significa que sólo se emplea al personal especializado en cada cargo particular. Más aún cada empleado debe responsabilizarse por el cumplimiento de sus deberes.

2.- JERARQUIA DE AUTORIDAD.

La organización de las oficinas sigue el principio

1. Graham, K. W. et. al., Comparative Studies in Organizational Behavior, (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1972), p. 72.

de jerarquía, es decir, "cada oficina esta bajo el control y supervisión de una superior."¹

La institución jerárquica es monocrática. Es un sistema de roles superior y subordinado, en donde el superior es el único recurso de influencia legítimo sobre el subordinado. Cada uno de los miembros de una organización se encuentra dentro de tal relación. Es así como en esta jerarquía cada funcionario es responsable ante su superior por las decisiones y acciones de su subordinados, así como por las propias. La autoridad que tiene el funcionario sobre sus subordinados se circunscribe estrictamente a la actividad que se desempeña, o sea, los funcionarios estan sujetos a la autoridad únicamente en relación a sus impersonales obligaciones oficiales. Existe para ello, un sistema de reglas y deberes de los titulares de las posiciones.

3.- SISTEMA DE REGLAS ABSTRACTAS.

Todas las actividades estan regidas "por un sistema coherente de reglas abstractas, las cuales se aplican a casos particulares."² Las reglas y reglamentos explícitos definen la responsabilidad de cada miembro de la organiza-

1. Ibid.

2. Ibid. p. 73.

ción y la relación entre ellos, y en ellas se especifica de manera exacta el flujo y patrones de trabajo.

4.- IMPERSONALIDAD EN EL TRATO.

"El funcionario ideal cumple su tarea con un espíritu de formalidad impersonal, sin enemistades, ni pasión y por ello, sin afecto ni entusiasmo."¹

Dentro de la organización debe predominar un acercamiento neutral entre los miembros de la organización con el propósito de evitar la interferencia de consideraciones personales en el cumplimiento de las normas racionales que rigen las operaciones.

5.- PARTICIPANTES TECNICAMENTE COMPETENTES.

Los candidatos para las posiciones burocráticas son seleccionados en base a sus cualidades técnicas o cuya competencia este garantizada por diplomas que certifiquen el entrenamiento técnico, o ambas. La importancia de poder seleccionar personal profesional técnicamente calificado estriba en que los funcionarios capacitados desempeñan mejor sus tareas, que aquéllos cuya posición fue lograda a través de lazos familiares, herencia, amistad personal o favores políticos."²

1. Blau, Peter. p. 36.

2. Weber, Max. "Bureaucratic Organizations." Reprinted from The Theory of Social and Economic Organizations, 1974, p. 28.

6.- ENFASIS EN LA COMUNICACION ESCRITA.

La administración se basa en documentos escritos. Es decir, los actos, acuerdos y reglas administrativas han de registrarse como medio para asegurar la posibilidad de predecir y de ejecutar dentro de la burocracia.¹

7.- TECNICAS DE MANEJO DE PERSONAL.

Existe un sistema de promociones de acuerdo a la antigüedad o a la ejecución, o a ambas. Estas técnicas de manejo de personal estimulan la eficiencia, ofreciendo a los miembros de la organización posibilidades de mejoramiento dentro de la jerarquía, y por ende favoreciendo el desarrollo de la lealtad hacia la organización y el espíritu de cuerpo entre sus miembros.²

Weber sostuvo que el tipo burocrático de administración, desde el punto de vista técnico, es capaz de alcanzar el grado más alto de eficiencia. Se preocupó por la distribución del poder entre los estamentos de la organización, en una estructura en la cual se desarrolla al máximo la impersonalidad y la racionalidad.

Weber enfatiza que los funcionarios deben de tener un trato impersonal para así eliminar las consideraciones

1. Ibid. p. 29.

2. Blau, Peter. p. 37.

personales en los asuntos oficiales. El hecho de que un funcionario involucre sus sentimientos lleva a que algunos de sus subordinados se vean favorecidos por las decisiones que éste tome, mientras que otros resulten perjudicados. De esta manera, Weber hizo hincapié en un trato neutral e impersonal para que subordinados y clientes tengan un trato equitativo.

La burocracia establece normas reglas y reglamentos que necesitan cumplirse. En su seno se emiten órdenes que deber ser obedecidas si la organización desea funcionar eficientemente. La eficiencia individual se alcanza cuando cada uno de los miembros de la organización tiene la capacidad necesaria para desempeñar las tareas asignadas. La combinación de los atributos anteriormente mencionados permite alcanzar racionalmente las metas organizacionales.

Ahora bien, Weber no esperaba que toda burocracia conjugara todos los rasgos que identificó. La idea fundamental era ver si una organización en gran escala podía actuar como solución racional para las complejidades de los problemas modernos. Sin embargo, Weber supone que cualquier desviación de la estructura formal redundará en detrimento de la eficiencia administrativa, ya que el tipo ideal se concibe como la organización perfectamente efi-

ciente. No obstante, en su análisis del tipo ideal, Weber premeditadamente excluyó a la organización informal, ya que para él ésta no revestía interés para el estudio de las organizaciones. Desde luego, Weber sabía que la conducta de los miembros de una organización no correspondía precisamente con su plan. Sin embargo, él no estaba interesado en este problema y no investigó sistemáticamente la manera en que las operaciones se llevan a cabo.

En base a posteriores investigaciones, se ha llegado a concluir que las relaciones informales y las prácticas no oficiales contribuyen, por lo común, a la eficiencia de las operaciones.

Los estudiosos recientes de las organizaciones han enfatizado la importancia de estos factores, los cuales siempre se desarrollan dentro de las organizaciones formales.

Chester I. Barnard, uno de los primeros que se interesó en este problema, afirma que las organizaciones informales son necesarias para las operaciones de la organización formal como medio de comunicación, de cohesión y para proteger la integridad del individuo. ¹

1. Hampton, R. David. p. 73.

En efecto, en una organización existen, por un lado, las exigencias oficiales que constituyen la estructura formal de la organización, por otro lado, existe una estructura informal constituida por pautas de conducta e interacciones que no son producto de las normas oficiales. Es decir, se trata de las normas o pautas que rigen la conducta de los miembros de una organización para realizar las operaciones oficiales o para satisfacer sus propias necesidades.

Las pautas oficiales son instituidas por los superiores o por las reglamentaciones oficiales. En cambio, la red de relaciones informales y el conjunto de prácticas no oficiales resultan de pautas normativas que surgen del mismo grupo de trabajo.

Tanto las normas formales como las informales deben de ser obligatorias para que sean eficaces. Aquel miembro de la organización que no cumple con las exigencias oficiales puede ser despedido. Asimismo, aquel miembro del grupo informal de trabajo que no acate las normas informales de ese grupo, se le aísla o se le excluye de la pertenencia del grupo.

Los fuertes lazos entre los miembros de un grupo hacen que cada uno de ellos se interese en mantener su posición en el grupo, fortaleciéndose así la cohesión de éste.

Varios estudios han destacado la importancia de las implicaciones que tienen las normas no oficiales, aún cuando estas prácticas informales llegan a violar una norma oficial. Así por ejemplo, Blau en un estudio que realizó encontró: "El hecho de que un individuo consulte a su compañero de trabajo para que le auxilie a resolver un problema, práctica que esta prohibida por la organización, mejora la eficiencia operacional. En otras palabras, el individuo que pregunta tiene la posibilidad de solucionar mejor el problema que si lo hubiera hecho solo. Más aún, el compañero que con frecuencia es consultado gana reconocimiento social entre sus demás compañeros por su capacidad, lo que aumenta su confianza en sus propias decisiones, mejorando así su labor."¹

En las investigaciones realizadas por Elton Mayo y sus colaboradores Roethlisberger y Dickson, destacaron la importancia del factor humano. Estos autores mencionan que las normas de los grupos informales influyen sobre las operaciones oficiales, ya sea en forma positiva o negativa.

Sin embargo, las investigaciones de Mayo fueron criticadas por no haber prestado atención a la estructura formal, es decir, al sistema jerárquico formal y al control

1. Blau, P.M. p. 71

social gracias al cual una organización rige la conducta de sus miembros.¹

En suma, Weber al postular su tipo ideal de administración burocrática ignora la estructura informal por suponer que carece de importancia para el estudio de las organizaciones. Contrariamente, Elton Mayo no presta atención a la estructura formal ya que su interés principal estaba enfocado en solucionar los problemas de una organización, descubriendo con ello la importancia de los grupos informales.

Blau menciona que la dicotomía entre organización formal e informal, que con frecuencia se hace en los estudios sociales es analítica, ya que existe una sola organización.²

Ahora bien, los teóricos de la organización utilizan diferentes dimensiones para describir y analizar las organizaciones. La forma en que un investigador conceptúa y dimensiona las variables organizacionales probablemente determina las preguntas que éste se formula y las estrategias de investigación que utiliza.

Así por ejemplo, Max Weber al postular su tipo ideal

1. Brown, J.A.C. La Psicología Social en la Industria, (México: Fondo de Cultura Económica, 1958), p. 112.

2. Blau, P. M. p. 71.

señala las dimensiones de la burocracia, para que esta pueda alcanzar un alto grado de eficiencia.

Las formulaciones de Weber sirvieron de punto de partida para las discusiones subsecuentes sobre la burocracia. Algunos teóricos de la organización tales como Merton, Udy, Friedrich, Heady, Parsons, Berger y Litwak han estado de acuerdo sustancialmente con las características de la burocracia. Sin embargo, estos autores utilizaron diferentes enfoques en sus formulaciones. La concordancia planteada en términos de una serie de atributos o dimensiones de la burocracia han permitido a los teóricos interesados en este fenómeno el utilizar este modelo burocrático como una orientación teórica.

La literatura postweberiana lleva consigo una contradicción fundamental. Por un lado hace hincapié en la superioridad de la organización burocrática, en cuanto a eficiencia, en contraste con las demás formas de organización, y por otro lado se menciona que ésta será el medio por el cual se llegará a la deshumanización del hombre.¹

El primer estudio que se liberó de tal contradicción fue realizado por Robert K. Merton, quien al cuestionar la eficiencia del modelo Weberiano, lo lleva a desarrollar su teoría sobre las consecuencias imprevistas.

1. Crozier, M. 2, p. 55.

Merton, teniendo en consideración que las actividades humanas dependen también de los sentimientos engendrados en los individuos por su pertenencia al grupo, así como por sus relaciones interpersonales, afirma que lo que se demanda en forma racional a los miembros de la organización, no es suficiente para obtener de ellos conductas constantes y previsibles, como lo había supuesto Weber. Más aún, Merton sugiere que tales demandas racionales acarrearán una serie de consecuencias imprevistas o disfunciones que llevan consigo una parte significativa de ineficiencia, siendo éstas contrarias a los propósitos y principios de la organización burocrática, las cuales interfieren en el ajuste y crean problemas estructurales.

Merton al analizar las características de la burocracia, o elementos del tipo ideal según el concepto de disfunciones, encuentra incoherencias y tendencias conflictivas. Así por ejemplo, sostiene que la aplicación estricta de las reglas para obtener la conducta que se desea provoca en el funcionario una actitud ritualista que corresponde al desplazamiento de los fines, o sea la sustitución de los medios por los fines. Para entender esta sustitución, es necesario recordar que en la organización existe una jerarquía de metas interactuantes en donde una meta particular sirve como fin a una meta de menor nivel pero como medio para una meta de mayor nivel.

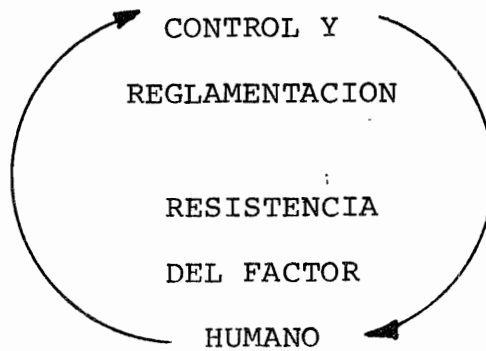
En el ejemplo de Merton, la actitud desarrollada por el funcionario o sea, la aplicación estricta de las reglas, lo llevan a distorsionar las metas de nivel más alto. En otras palabras, las reglas establecidas para alcanzar los objetivos de la organización toman un valor sustancial que es independiente de los objetivos de la organización.¹ La rigidez resultante en la conducta del funcionario le hace difícil el cumplimiento eficiente de su tarea. Por otro lado, esa misma rigidez, a nivel de sus subordinados desarrolla el espíritu de casta entre ellos y el funcionario.

La rigidez de la conducta por parte de los subordinados y del funcionario dificultan su adaptación creando conflicto lo que resulta en un aumento en el control y en la reglamentación.

Por consiguiente, Merton con su teoría de las consecuencias inesperadas hace hincapié en que los rasgos rutinarios y opresivos de la burocracia pueden deberse a la resistencia que el factor humano opone a una conducta que se trata de obtener a través de un sistema mecánico, creando con ello un círculo vicioso, que podría conceptualizarse como un circuito de retroalimentación.²

1. March and Simon, p. 41.

2. Crozier, M. 2, p. 58.



El modelo de Gouldner es similar al de Merton en cuanto a que estudia las consecuencias de las reglas burocráticas para mantener la estructura de la organización.¹

Este modelo comienza con una demanda de control por parte de la alta jerarquía utilizando reglas generales e impersonales con el propósito de regular los procedimientos de trabajo. Las reglas burocráticas sustituyen la repetición de las órdenes dadas por un funcionario. En efecto, una vez que una obligación se incorpora a la regla, el empleado no puede excusarse diciendo que el funcionario no le dijo que hiciera una cosa determinada. Por consiguiente las reglas disminuyen la visibilidad de las relaciones de autoridad dentro del grupo de trabajo, siempre y cuando se mantengan las normas de igualdad, condición que disminuye la tensión del grupo.

Estas consecuencias que se desprenden del estableci-

1. March and Simon, p. 47.

miento de las reglas son previstas por la alta jerarquía. Sin embargo, las reglas también dan como resultado una consecuencia imprevista que es el conocimiento por parte de los subordinados del comportamiento mínimo aceptable. Es decir, los estándares de control fomentan una participación mínima por parte de los subordinados, los que cumplirán nada más los estándares mínimos. En otras palabras, un control estricto ejercido por la alta jerarquía anima a los empleados a hacer únicamente lo que se les pide; esperando recibir órdenes, a evitar innovaciones y errores.

Estas consecuencias imprevistas son percibidas por la alta jerarquía como un fracaso, lo que explica por que el superior debe de ejercer un mayor control, o sea un aumento en la intensidad de supervisión. Un control estricto, consecuentemente, aumenta tanto la visibilidad de relaciones de poder como el nivel de tensión en el grupo de trabajo.

Finalmente, el establecimiento original de las reglas no llega a alcanzar los propósitos originales. Más aún, el cumplir con el aparato de control tiende a convertirse en el objetivo de los subordinados. Por lo tanto, se aumenta la discrepancia entre los objetivos de la organización y su realización.

Los estudios de Gouldner y de Merton, son ejemplos de las investigaciones más importantes que se han realizado

sobre la burocracia. De una u otra manera, estos autores muestran como las técnicas utilizadas para obtener la eficiencia pueden resultar contraproducentes, generando los males convencionales asociados a la burocracia.

Para Victor A. Thompson,¹ estos defectos o males de la burocracia se desprenden de la dependencia de la organización moderna sobre la especialización. Entre los defectos de la burocracia, este autor menciona: la impersonalidad, categorización, resistencia al cambio, lentitud y la rutina, siendo esta última un fuerte ligamento a las submetas.

Merton en su estudio dirige su atención sobre los aspectos rutinarios y opresivos de la burocracia. Así por ejemplo, sostiene que la organización al inculcar un respeto hacia las reglas y los procedimientos, cuyo cumplimiento por parte de los miembros de la organización redundará en la seguridad en el empleo y en el mejoramiento de sus posiciones, conduce al funcionario a que se preocupe en forma exagerada por las rutinas y los reglamentos. Como resultado de este proceder, los medios se convierten en fines en sí mismos y por consiguiente no aparecerán como importantes para los miembros de la organización. En re-

1. Hampton, David. p. 230.

sumen, la estricta adhesión a las reglas se convierten en el principal objetivo dentro de las actividades burocráticas y como consecuencia, el funcionario desplaza los objetivos originales.

Si bien las reglas son esenciales para asegurar que los miembros de la organización y los clientes de ésta tengan un trato uniforme para evitar la intromisión de las consideraciones personales del funcionario, así como para aumentar la rapidez de ejecución de las operaciones; el uso exagerado y la estricta adhesión a las reglas puede conducir a que la organización se convierta en un instrumento rígido e inflexible.

De esta manera, los miembros de la organización buscan las reglamentaciones correspondientes antes de realizar cualquier empresa, debiendo haber un precedente igual para que se de comienzo una acción y ésta es suspendida si existe una duda respecto a la jurisdicción oficial. En el caso del funcionario, el estricto apego a las reglas, conducta que les proporciona seguridad, provoca que éstos no permitan la introducción de innovaciones en la organización. Esta rigidez en su comportamiento es perjudicial para la eficiencia de la organización, tanto en condiciones estables como en aquellas situaciones en que deben resolverse nuevos problemas, ya que en ambos casos tal con-

ducta no conduce al logro de las metas organizacionales.

La adhesión estricta a las reglas en este sentido, constituye un mecanismo de defensa ante sentimientos de inseguridad.¹ El funcionario inseguro es aquel cuyos conocimientos no se adecuan a la totalidad de las tareas que éste desempeña. Esta inseguridad lo lleva a limitarse únicamente a aplicar las reglas y procedimientos con los que está familiarizado. De esta manera, se percibirá como amenaza cualquier cambio que se desee hacer en los procedimientos. El rechazar cualquier cambio lo lleva a una conformidad automática y a una tendencia ritualista.

Ahora bien, la adhesión estricta a las reglas por parte del superior lo lleva a que evalúe a sus subordinados en base a la conformidad con las reglas específicas. Al así hacerlo, los subordinados consideran los procedimientos burocráticos como rituales, como un fin en sí, realizando únicamente lo que se les pide.

Para concluir esta sección, es necesario mencionar que la confusión dentro de la teoría burocrática se base en las diferentes aproximaciones que se han utilizado para describir las características de la burocracia y en el fracaso en distinguir las mismas. Tal ambigüedad puede re-

1. Ibid. pp. 231-232.

montarse a las formulaciones de Weber, ya que a pesar del alto grado de aprobación y consistencia en relación a algunos distintivos esenciales de la burocracia, la confusión continua existiendo en el presente.

Breve Reseña de los Estudios realizados en el Sector Público Mexicano.

La razón por la cual se decidió introducir una sección relacionada a los estudios que se han llevado a cabo a través de los años en el Sector Público Mexicano, se debió a que la Dependencia que sirvió como marco de referencia para realizar el presente trabajo, forma parte del sector público mexicano.

En el transcurso del tiempo la Administración Pública ha realizado numerosos intentos para estudiar y mejorar la actividad administrativa. Sin embargo, dichos intentos fueron obstaculizados principalmente por la falta de apoyo y la carencia de órganos o mecanismos técnicos apropiados para estudiar e implementar las medidas propuestas.

Uno de los primeros intentos por realizar estudios sobre la eficiencia de los servidores se considera que fue el 10 de octubre de 1932, cuando se le encomendó tales atribuciones a la Oficina Técnica Fiscal y de Presupuestos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oficina que

fungiría como órgano externo a las propias entidades para llevar a cabo dicho trabajo.

Posteriormente, en el año de 1943 fue creada una Comisión Intersecretarial, integrada por subsecretarios y secretarios generales de todas las dependencias del Sector Público, así como un representante de la Procuraduría General de la República. Esta Comisión estaba encargada entre otras cosas, de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, con la finalidad de suprimir los servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

En 1946 se creó la Dirección Técnica de Organización Administrativa dentro de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa para que efectuara estudios y sugiriera planes al Jefe del Ejecutivo, tendientes a mejorar la Administración Pública. El logro de dicha Dirección fue analizar los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal. Sin embargo, dada la falta de apoyo adecuado, dicha Dirección no fue capaz de cumplir íntegramente con los objetivos que se habían señalado.

En el año de 1950 se creó en el Banco de México la primera Unidad de análisis administrativo, con características estructurales propias, cuyo cometido fue revisar el ámbito interno de una dependencia.

En el periodo de 1954-1964 se crearon algunas Unidades de Organización y Métodos en las dependencias que contaban con mayores recursos técnicos y financieros. Sin embargo, el ámbito de influencia de tales Unidades se circunscribió únicamente a sus respectivas Instituciones. En otras palabras no tomó en consideración a la totalidad del Sector Público.

En 1958, La Secretaría de la Presidencia, actualmente Secretaría de Programación y Presupuestos, asumió la facultad de estudiar las reformas administrativas que evidentemente requería el Sector Público. Siete años más tarde dicha Secretaría estableció la Comisión de Administración Pública. Ahora bien, dado que una unidad central era incapaz de resolver todos los problemas que implicaban una reforma administrativa a fondo, la Comisión sugirió que en cada entidad gubernamental se estableciera una Unidad de Organización y Métodos. Estas unidades deberían encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada entidad

gubernamental.

Durante el periodo de 1965-1970 se impulsó la creación de dichas unidades. Sin embargo, la acción de tales unidades se obstaculizó debido a la falta de un instrumento legal que garantizara formalmente su acción como unidades asesoras de cada titular; por la ausencia de un apoyo decidido y por la falta de un acceso directo a los niveles más altos de autoridad. Lo anterior ocasionó que tales unidades se les relegara al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

En 1971, el Presidente Luis Echeverría promulgó un acuerdo que fijó las Bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, en donde se encomendó a los titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración, auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos y con la asesoría de Unidades de Programación, para vincular las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del Sector Público en su conjunto.

Estas Comisiones estarían encargadas de plantear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia. La Secretaría de la Presidencia estaría encargada de la compatibilización, promoción, coordinación e implementación de las reformas comunes a dos

o más dependencias públicas. Para poder atender estas nuevas funciones, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, la que sustituyó a la Comisión de Administración Pública.¹

Esta nueva Dirección elaboró las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaboradas hasta esa fecha. Dicho proyecto planteó la posibilidad de llevar a cabo once programas. (Anexo 1)

El programa VII relativo a la Reestructuración del Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos (Anexo 1) se elaboró como resultado de los primeros diagnósticos realizados mediante una investigación, sobre una muestra que abarcó dependencias que empleaban aproximadamente un millón de empleados y funcionarios. A partir de tales investigaciones se identificaron los principales problemas que confronta la administración de los recursos humanos en el sector público. (Anexo 2)

Ahora bien, algunos de los resultados emanados de estas investigaciones y que concordaron con los resultados

1. Carrillo, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, (México: Ediciones I.N.A.P., 1975) y Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, (Secretario de la Presidencia, 1973).

del análisis realizado en la dependencia bajo estudio, serán mencionados en su oportunidad.

CAPITULO III

METODOLOGIA

Analizar ciertas disfunciones y las reglas y normas no funcionales de una organización burocrática del sector público en México.

Las razones por las cuales se llevó a cabo el estudio en esta Dependencia son la experiencia de trabajo en dicha organización, el que la información disponible proviene de la misma y el que se considera que dicha dependencia es un ejemplo del fenómeno burocrático prevaleciente en las organizaciones sustentadas por el ejecutivo federal.

Procedimiento

El presente estudio puede ser concebido como una secuencia sistematizada de pasos o fases descritos a continuación.

- 1) Realizar una descripción general de la organización en cuestión que sirva como marco de referencia para el presente estudio.
- 2) Describir y analizar las características de dos secciones que componen el Departamento de Recursos Humanos de esta organización: Una oficina cuya labor

primordial consiste en la selección de personal, en la cual, durante el periodo de observación, 212 miembros de la organización fueron sometidos a pruebas psicotécnicas; y una oficina, abocada al control de asistencia de 199 individuos, ya que el resto del personal, no se encuentran bajo el régimen de control que esta oficina maneja.

- 3) Identificar los problemas específicos relacionados con las dos oficinas mencionadas, por medio de la observación por espacio de 14 meses.
- 4) Clasificación y análisis de los datos recopilados con el propósito de identificar las disfunciones y esclarecer las causas de las mismas en las oficinas de Control de Asistencia y de Selección de Personal.

Método de Caso

El presente trabajo es el estudio de un caso que se puede considerar como un ejemplo típico de la burocracia en el contexto mexicano. En el desarrollo del mismo se hace énfasis en aquella información referente al problema reinante en esta dependencia pública.

Existen varias razones para utilizar el estudio de caso como método de estudio de la estructura organizativa:

- 1) La factibilidad de reunir un considerable acervo de

datos concernientes a una organización.

- 2) El método propuesto se presta a que varios procedimientos de investigación puedan ser utilizados, mejorando de tal manera, la precisión de los datos recabados.
- 3) Se pueden realizar observaciones directas, analizar documentos y llevar a cabo entrevistas para obtener una gama sistemática de datos empíricos en cualquier problema particular.
- 4) Los medios de control utilizados por una organización pueden ser examinados directamente y se pueden probar en forma inmediata las hipótesis explicativas.

Tomando en consideración las ventajas que ofrecía el método de caso se seleccionó a éste como el camino idóneo para alcanzar los objetivos de este estudio.

CAPITULO IV

DATOS GENERALES

DE LA DEPENDENCIA BAJO ESTUDIO

La dependencia bajo estudio es una organización perteneciente al sector público mexicano. Es una organización joven que empleaba, en el periodo de observación, a un promedio de 411 personas, de las cuales 35 corresponden a los altos funcionarios.

Su objetivo o meta organizacional es el prestar un servicio al público que consiste en dar solución a un tipo de problemas en particular. Es un servicio gratuito por lo que el crecimiento de la dependencia esta en función del público que acude a ésta.

Con el propósito de alcanzar el objetivo organizacional anterior, la dependencia se encuentra integrada por una Directiva y tres Subdirectivas, cada una de las cuales contempla una serie de funciones que le son propias, todas ellas encaminadas a alcanzar una porción significativa de la meta organizacional. Por otro lado para poder cumplir con las funciones correspondientes, cada una de las tres Subdirectivas cuentan con Direcciones Generales, Subdirecciones y estas a su vez con Jefaturas de Departamento. La Figura 1 muestra el organigrama de la dependencia bajo

estudio.

Las Subdirectivas 2 y 3 tienen como función primordial atender y solucionar los problemas planteados por el público que acude en busca de los servicios proporcionados por esta institución. Para poder proporcionar estos servicios, se cuenta con unidades de trabajo de dos empleados. Cada unidad de trabajo es independiente una de otra, ya que no necesita colaborar con otras unidades para cumplir con sus tareas. Por otro lado, el ritmo cotidiano de trabajo es impuesto por el público que asiste a esta organización.

Por su parte, la Subdirectiva 1, desarrolla actividades encaminadas a lograr una mejor organización y funcionamiento interno de la dependencia.

En base a estas actividades la Subdirectiva 1 delega poder y responsabilidad a la Dirección General de Administración, integrada por tres departamentos: 1) Departamento de Recursos Financieros 2) Departamento de Recursos Materiales y 3) Departamento de Recursos Humanos.

El Departamento de Recursos Financieros elabora los presupuestos anuales de la institución y efectúa quincenalmente los pagos a los empleados.

El Departamento de Recursos Materiales es responsable de la recepción y despacho de correspondencia y documentos,

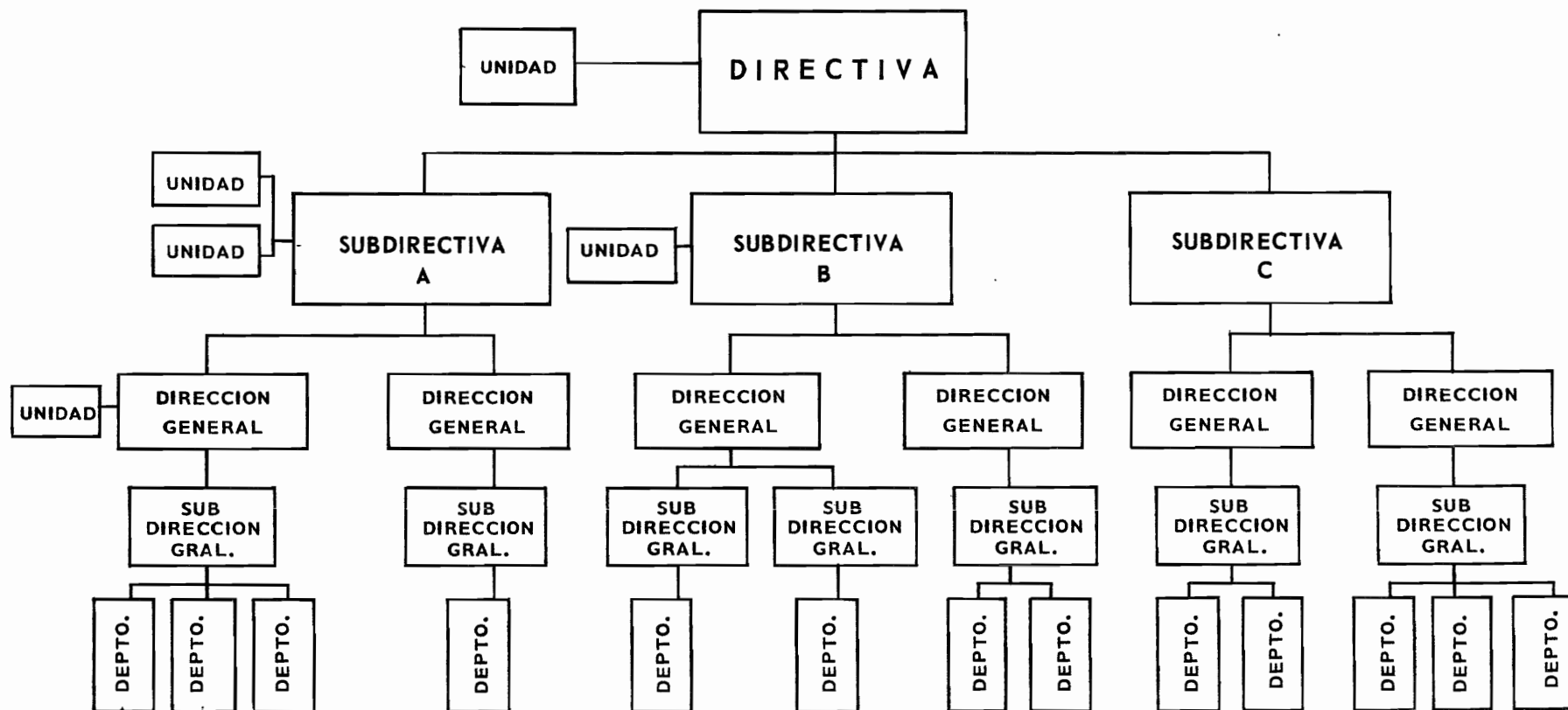


Figura 1. Organigrama de la Dependencia

así como de efectuar las compras de equipo y material de trabajo, y en general, de mantener en buen estado los locales y mobiliario de la Dependencia. En este Departamento laboran el 39 por ciento del total de personas empleadas en la Subdirectiva 1, los cuales en su mayoría son hombres.

Finalmente, el Departamento de Recursos Humanos se ocupa de los asuntos de personal de la organización. Este departamento así como las oficinas que lo integran serán descritas y analizadas posteriormente, ya que a partir de éste se analizarán las disfunciones detectadas.

Ahora bien, el Director General de Administración coordina las actividades de los tres Jefes de Departamento, esforzándose por hacer que aquéllos respeten las reglas fijadas por la Dirección.

En la Tabla 1 se observa las diferentes categorías de personal, así como el porcentaje de personal, que se encuentra empleado en dichas categorías.

**TABLA 1. CATEGORIAS DE PERSONAL DE LA DEPENDENCIA
BAJO ESTUDIO**

CATEGORIAS DE PERSONAL	PERSONAL EMPLEADO	PORCENTAJE
Secretarias	125	34 %
Auxiliares Administrativos	76	20 %
Auxiliares de Intendencia	55	15 %
Secretarios	8	2 %
Personal Técnico	25	7 %
Nivel Profesional	69	18 %
Jefes de Oficina	14	4 %

CAPITULO V

CARACTERISTICAS PARTICULARES DEL DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA DE SELECCION DE PERSONAL.

El objetivo que se persigue con la descripción del Departamento de Recursos Humanos, es proporcionar un panorama general que establezca el marco de referencia, a partir del cual, se analizará la dinámica de este Departamento, y en particular, la problemática correspondiente a dos de sus oficinas.

La descripción de las características sobresalientes del Departamento de Recursos Humanos requiere como apoyo, el conocimiento de su estructura interna, la cual a su vez esta en función del objetivo general de dicho Departamento. Sin embargo, este objetivo aún no esta definido oficialmente en la joven organización que nos atañe. Utilizando la información basada en la experiencia de trabajo en dicho departamento, se puede afirmar que el objetivo que persigue el mismo es el reclutamiento, selección, contratación y promoción de los recursos humanos requeridos por la organización. Asimismo, debe también considerarse dentro del objetivo anterior, la búsqueda de los medios necesarios que coadyuven al mejor funcionamiento de este

organismo.

Resultará de particular importancia que en este capítulo se determine en que medida los objetivos tácticos establecidos, son alcanzados.

El Departamento de Recursos Humanos esta constituido por tres oficinas: la Oficina de Selección de Personal; la Oficina de Nóminas y Nombramientos y la Oficina de Control de Asistencia.

La oficina responsable de la Selección de individuos que pretenden laborar en la organización bajo estudio, esta integrada por dos psicólogos y una secretaria. Los psicólogos respectivamente desempeñan los roles de jefe de oficina y de evaluador de personal.

El objetivo de esta oficina es implementar los programas de selección de los recursos humanos en la Dependencia, así como la evaluación de las pruebas psicológicas, con el fin de proveer personal calificado e idóneo a la organización en cuestión.

La oficina de Nóminas y Nombramientos cuenta con un jefe, un auxiliar administrativo y una secretaria. Los objetivos son: la elaboración de las nóminas del personal de la organización, la expedición de nombramientos de los empleados y el control de altas, bajas y movimientos de

los recursos humanos.

Finalmente, la Oficina de Control de Asistencia esta integrada por un jefe, dos auxiliares administrativos y tres secretarias. Las funciones que desempeña dicha oficina incluye el control de asistencia del personal, la interacción con la oficina de Nóminas con respecto a descuentos por concepto de faltas, retardos, etc; el registro para efectos de preparación del historial del personal, de las incapacidades expedidas por el ISSSTE, así como los permisos, licencias y vacaciones otorgados a los empleados, asimismo el control de los movimientos del personal.

Partiendo de la descripción vertida de las oficinas de Selección de Personal y de Control de Asistencia, se analizarán aquellas conductas que se consideran como burocráticas, de acuerdo con Thompson, Merton etc.

El análisis se enfocará en primera instancia a la oficina de Selección, por ser ésta la fuente primordial de observación, y porque en ella, se detectaron directamente las diversas disfunciones que aquejan y se reflejan de forma evidente en el funcionamiento de la institución.

Las restricciones en cuanto a espacio disponible para el Departamento de Recursos Humanos obligó a situar a sus tres oficinas que componen dicho Departamento, en un área

de proporciones reducidas. Aún más, no existen cubículos, muros o mamparas que separen al personal de las diferentes oficinas, ni tampoco a las oficinas mismas. Estas limitaciones de espacio y de adecuación física, determinan que los empleados laboren en escritorios prácticamente contiguos.

Los problemas generales, en cuanto al espacio disponible, afectan directamente el funcionamiento de la Oficina de Selección. Es decir, en teoría, una oficina abocada a la tarea de Selección de Personal debe contar, en primera instancia, con una sala de espera, cómoda, bien ventilada y con adecuada iluminación, ya que el tiempo de espera, mientras los candidatos son atendidos, genera en éstos, tensión, preocupación e incomodidad.

Ahondando en este renglón, resulta indispensable que las entrevistas que se requieren en la selección de personal, se lleven a cabo en privado. O sea, no debe haber terceras personas que escuchen o que interrumpen, ni llamadas telefónicas que rompan la continuidad de la propia entrevista, ya que esto propicia inhibición en el candidato, quebrantándose el lazo de comunicación indispensable entre éste y el psicólogo que efectúa la entrevista. Estas interrupciones violan las técnicas de la entrevista creando dificultades al entrevistador, ya que en muchos ca-

sos debe de minar nuevamente la resistencia que ofrecen ciertos candidatos.

Las condiciones críticas expuestas evidentemente afectan, de manera directa, el juicio profesional que se forme el psicólogo del candidato, puesto que es difícil pensar que la entrevista resulte insesgada bajo estas condiciones.

Debido a la ausencia de una sala de espera o aún de asientos disponibles, los candidatos que acuden a la Oficina de Selección se ven forzados a permanecer de pie en el local reducido que ocupan las tres oficinas, mientras les corresponde el turno a ser atendidos.

Bajo estas circunstancias, es fácil provocar en ciertos candidatos que pudieran ser adecuados para la organización, un estado de tensión, preocupación e incomodidad que dificulta aún más la tarea del psicólogo de establecer un rapport. Esto evidentemente afecta el juicio que el psicólogo emita del candidato, asimismo, de continuar este estado de ánimo en los candidatos durante la ejecución de las pruebas aplicadas, afectarán el resultado de las mismas.

Un grave problema que en buena medida afecta los resultados de las pruebas psicológicas aplicadas, y que en sí violan los cánones de una adecuada selección de perso-

nal, es la falta de mobiliario especial donde los candidatos puedan resolver las pruebas psicológicas que se les administren.

La ausencia de comodidad y privacidad, agravada con el ruido existente en el local que ocupan las oficinas del departamento, aumenta notablemente, en ciertos candidatos, su tensión nerviosa y aún en otros disminuye su capacidad de concentración, lo que obviamente afecta los resultados que se obtengan de las pruebas psicológicas aplicadas.

Existen otros factores negativos que también merman la calidad de la selección realizada en esta oficina.

Teóricamente, el primer factor esencial para iniciar el proceso de selección de personal, es el análisis detallado de los puestos existentes en el organigrama. A partir de esta información, se establecen los requerimientos específicos que deberá de cubrir un candidato, para que un puesto determinado le sea adjudicado. El conocimiento de dichos requisitos auxilian al psicólogo en la formulación de mejores y más precisas predicciones, respecto a las posibilidades de desempeñar exitosamente el trabajo por parte del candidato seleccionado para un puesto determinado. Más aún, un conocimiento amplio de la naturaleza y exigencia de un puesto particular, así como una especificación concreta de las características que debe reunir el candida-

to al puesto, representa un valioso recurso, que modula la clase de preguntas que deberán de formularse en las entrevistas con aquellos aspirantes a dicho cargo, así como las clases de pruebas que sean más adecuadas para la selección de personal.¹

En contraste con el planteamiento teórico anterior, la Dependencia bajo estudio carece de un análisis de puestos. Es decir, los objetivos y funciones tanto de los subsistemas como de puestos específicos de esta organización, no han sido explícitamente establecidos oficialmente. En estas condiciones, es inobjetable que la carencia de dicho análisis, afecta directamente el funcionamiento expedito y eficiente de las actividades que contempla la selección de personal.²

Los integrantes de la oficina que se esta analizando, efectuaron una serie de acciones tendientes a solucionar algunas de las dificultades y limitaciones antes mencionadas, dentro de las restricciones propias de la Dependencia. Dichas acciones se encuentran claramente tipificadas en el proceso de selección observado por esta oficina, mismo que

1. Ghiselli, E. and Brown, W. Psicología Industrial, (México, D. F. Editorial Letras S.A., 1959), p. 33.
2. Entre los problemas que confronta la Administración de Recursos Humanos en el Sector Público, (Anexo 2), se identificó que existen desajustes entre los requerimientos de los puestos y las características de quienes los ocupan. En parte, ello se debe a que los requisitos de los cargos no estan claramente definidos.

a continuación será desglosado.

Proceso de Selección.

El proceso de selección adoptado por esta oficina esta compuesto por once fases que serán descritas posteriormente. La Figura 2 muestra de manera simplificada dicho proceso.

La oficina de Selección realizó, a través del tiempo algunas actividades no oficiales, tales como observaciones esporádicas del funcionamiento de ciertos departamentos, así como entrevistas a un número reducido del personal que en ellos labora, con el objeto de conocer en forma general, las funciones que se desempeñan en la Dependencia. El acervo de información, producto de estas actividades, pretendió ser una base racional para establecer los criterios mínimos de algunos puestos.

Reclutamiento de Personal.

Representa la primera fase del proceso de selección.

La oficina cuenta con dos fuentes disponibles para realizar el reclutamiento de personal:

- 1) Fuentes internas.- esta incluye a) la bolsa de trabajo de la organización, constituida por los candidatos que en forma espontánea acuden a llenar su solicitud de empleo.

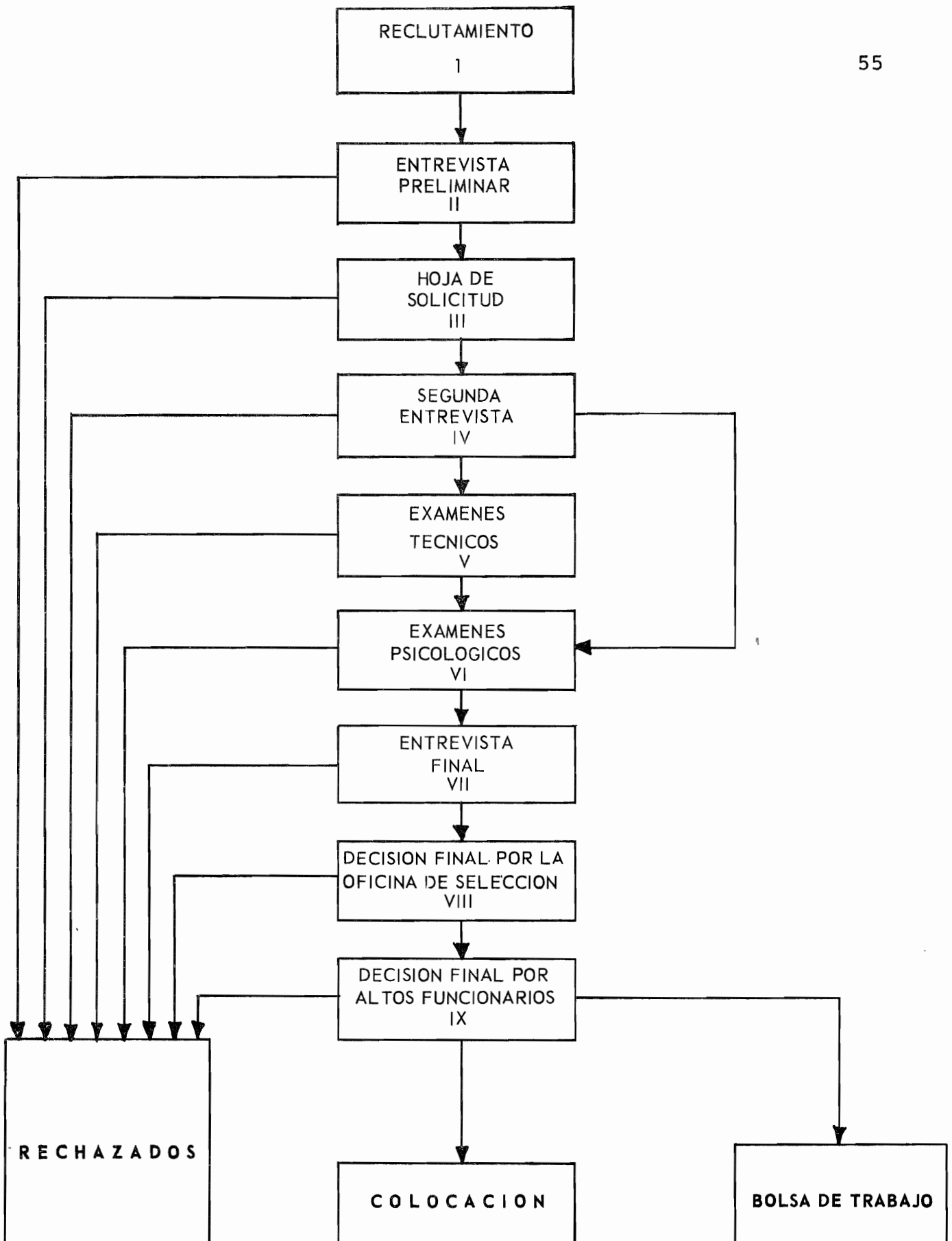


Figura 2. Diagrama de las fases seguidas normalmente en el proceso de Selección de Personal (según Uhrbrock, 1936) adaptado al proceso de Selección normalmente seguido por esta oficina.

b) las recomendaciones de altos funcionarios, tanto de la Dependencia que nos atañe, como de otras organizaciones del sector público.

c) recomendaciones de miembros con jerarquía menor dentro de la organización.

- 2) Fuentes externas.- se establecen contacto con las bolsas de trabajo con las que cuentan algunas escuelas comerciales.

Entrevistas.

Esta fase del proceso de Selección, tuvo que efectuarse con las dificultades ya mencionadas que implican la ausencia de cubículos para llevar a cabo eficientemente las entrevistas necesarias. En un principio se elevó una petición para contar con estos locales, así como el mobiliario adecuado para cumplir con estos fines, sin embargo, no se obtuvo respuesta positiva en este rubro por parte de las esferas altas de la organización.

A pesar de los problemas ya planteados en cuanto a local, la Oficina de Selección llevó a cabo tres tipos de entrevistas: entrevista preliminar, segunda entrevista y entrevista final (Fases II, IV y VII de la Figura 2 res-

pectivamente).

Entrevista Preliminar.

La entrevista preliminar tiene como objetivo proporcionar al candidato, información de la posible existencia de una plaza vacante para el puesto solicitado, así como ciertas características del reglamento interno, tal como el horario establecido por la institución. Asimismo, se recaba información acerca de cual puesto pretende el candidato, en relación a sus capacidades e inquietudes, así como el nivel de estudios que posee.

En base a la información recabada en esta entrevista, se determina si el candidato es rechazado o si el candidato debe continuar con el trámite de selección. De ser este el caso, se concertará la fecha de la realización de los exámenes psicológicos, y en su caso, técnicos.

Solicitud de Empleo.

Aunado a los rubros que normalmente incluye una solicitud de empleo, la Oficina de Selección instituyó una práctica no oficial en relación a la hoja de solicitud. Dicha modalidad consistió en requerir que los interesados llenaran con puño y letra la hoja mencionada. Asimismo, se optó por pedir que la información requerida por la solicitud fuera vertida por los candidatos dentro del área de traba-

jo del Departamento de Recursos Humanos.¹

Segunda Entrevista.

Una vez que el candidato llena la solicitud de empleo, se procede a efectuar la segunda entrevista. Su finalidad es investigar acerca de la experiencia ocupacional del candidato, su trayectoria, ya sea, ascendente, descendente o estacionaria, así como la identificación de sus características personales. A partir de la información resultante de esta entrevista, se lleva a cabo una evaluación respecto a las posibilidades que el aspirante posee en relación con el puesto que pretende.

Aplicación de Tests Psicológicos y Exámenes Técnicos.

En base a la Figura 2 se puede observar que se aplicaron a los aspirantes dos tipos de exámenes: exámenes técnicos y exámenes psicológicos.

- 1) Exámenes Técnicos.- Este tipo de exámenes fueron aplicados únicamente a aquellos candidatos a puestos administrativos, tales como secretarias ejecutivas, taquimecanógrafas, mecanógrafas y auxiliares administrativos. En base a los resultados proporcionados por

1. Dicha práctica no oficial fue adoptada por la oficina de Selección, debido a que en ciertas ocasiones los datos vertidos en la solicitud se encontraban alterados o en otras ocasiones dicha solicitud era llenada por una persona ajena al interesado.

estas pruebas, se establece si el candidato debe o no continuar con el trámite de selección.

- 2) Exámenes Psicológicos.- En este punto se consideran como parámetros sobresalientes, el puesto solicitado y la escolaridad del aspirante con el fin de determinar la batería de pruebas apropiadas.

Las baterías de tests adoptadas por esta oficina, estaban constituidas por pruebas de: inteligencia, personalidad y habilidades específicas. Dichas pruebas coadyuban en la determinación de los rasgos característicos de los aspirantes.

Entrevista Final.

La entrevista final requiere como antecedente, la ordenación e integración minuciosa de la información recabada en la solicitud de empleo, en las entrevistas y en las pruebas psicológicas administradas previamente. Haciendo acopio de la información antes mencionada y de aquella obtenida en la entrevista final, es posible tomar una decisión definitiva en cuanto a la contratación del aspirante en cuestión.

El resultado concreto del cúmulo de actividades descritas, lo constituye un reporte de evaluación del candidato, que se resume en un dictámen técnico sobre la aptitud para

desempeñar el cargo solicitado.

Decisión Final.

La culminación del proceso de selección, la constituye el reporte final, donde se asienta el juicio sobre la aptitud del solicitante para desempeñar el puesto deseado, o en su caso, la inclusión del interesado en la bolsa de trabajo, tal como se muestra en la fase X de la Figura 2.

La atención de los requerimientos de personal de la Dependencia bajo estudio, motivó a la oficina que nos atañe, a establecer como norma, que el proceso de selección fuera una labor continua. La norma adoptada, arrojó como resultado, la integración de una cartera de candidatos que representaba una fuente de reservas de personal calificado, de la que podría hacer acopio, tanto en periodos normales de labores, como en situaciones de crisis. Se consideran periodos de crisis aquellos durante los cuales es necesario incrementar significativamente, el personal de los departamentos que mantienen contacto directo con el público, debido a que el incremento en la demanda de servicios durante este periodo, sobrepasa la capacidad disponible normalmente por estos departamentos.

Según los lineamientos que emanaron de la Oficina de Selección de Personal de la Institución, en teoría, todos los candidatos antes de ser contratados deben de someterse

al proceso de selección previamente descrito. Sin embargo, en realidad este proceso fue violado en multitud de ocasiones en una o varias de sus etapas. Tales violaciones, que podrían ser consideradas como disfunciones organizacionales, afectan directamente a la oficina de Selección y a la organización en general. En estas ocasiones, resulta indispensable ejemplificar, a qué nivel jerárquico se tomaba la decisión de pasar por alto el proceso de Selección, así como tipificar como eran violadas las etapas que contemplan dicho proceso.

Disfunciones en el Proceso de Selección.

Se consideran como disfunciones a aquellas consecuencias observables que modifican las condiciones prevalecientes, orientándolas a una dirección opuesta a los objetivos, o bien, aquellas consecuencias observables que interfieren con el logro de los objetivos establecidos.¹

Trasladando la definición anterior a la problemática identificada en la Dependencia, se puede observar que el proceso de Selección representa las condiciones prevalecientes, mientras que el proporcionar insumos de personal calificado a la Institución, constituyen el objetivo establecido. Ahora bien, las violaciones detectadas en las fases

1. Hampton, David. p. 80

del proceso de Selección son aquellas consecuencias observables que interfieren con el logro del objetivo establecido por la oficina de Selección, y desde luego, constituyen una modificación de las condiciones imperantes hacia una dirección opuesta a dicho objetivo. Es por ello, que en el presente estudio, tales violaciones sean concebidas como disfunciones.

A continuación se presenta una categorización de las disfunciones en base estrictamente a la etapa infringida en el Proceso de Selección de Personal.

- 1) En ciertas circunstancias, algunos candidatos son contratados sin someterse al proceso de selección. De esta manera, de los 376 empleados que prestan sus servicios en esta Dependencia,¹ 164 individuos no se sometieron a dicho proceso, lo cual constituye poco más del 43 por ciento del personal no ejecutivo de la Institución. Si se desglosa esta información, tal como lo muestra la Tabla 2 es posible observar una vez más, el alto índice de empleados que infringieron dicho proceso.

Puede extraerse, como conclusión contundente, que los altos funcionarios de la Dependencia son directamente res-

31. Cifra que no incluye al personal ejecutivo de la misma.

Tabla 2. Resultados del análisis efectuado en la Oficina de Selección de Personal.

DIRECCION Y/O DEPARTAMENTO	PERSONAL QUE LABORA	SIN EXAMENES	APTOS	NO APTOS	MAL UBICADOS
A.P.	20	10	6	4	-
U.D.R.P.	7	5	1	-	1
SUB-DIRECTIVA "A"	12	6	3	3	-
D.G.A.	6	1	3	1	1
D.G.D.F.	12	6	6	-	-
U.O.I.	7	-	2	2	3
U.O.S.	18	13	3	1	1
U.C.	4	3	1	-	-
U.P.E.T.	9	3	6	-	-
R.H.	14	6	4	3	1
R.M.	65	33	24	5	3
R.F.	15	1	10	3	1
SUB-DIRECTIVA "B"	12	6	5	-	1
D.G.C.A.	65	22	31	8	4
D.G.A.J.	32	17	12	3	0
D.G.Q.	53	11	34	4	4
SUB-DIRECTIVA "C"	10	7	3	-	-
D.G.O.C.	15	14	1	-	-
TOTAL	376	164	155	37	20
		44%	41%	10%	5%

ponsables de tales disfunciones, con el posible detrimento de la calidad del trabajo, al no ser siempre el empleado que siguió este proceso sui generis, la persona idónea para desempeñar el cargo que se le adjudicó.

La conclusión anterior se fundamenta explícitamente en que las decisiones en cuanto a contratación de personal se refiere, se encuentran dentro del ámbito de autoridad exclusivo de los altos funcionarios. Con el propósito de profundizar en este renglón, es menester aclarar que tales disfunciones únicamente se presentan con aquellos candidatos que son recomendados por los altos funcionarios, ya que los candidatos que se presentan en forma espontánea en busca de trabajo, o aún aquellos que acuden con recomendaciones de menor jerarquía, se ven obligados a someterse al proceso normal de selección. Esto en sí plantea una competencia ilegítima y desleal por las fuentes de trabajo que provee esta Dependencia para la comunidad, y restringe, como ya antes fue mencionado, las posibilidades de funcionamiento exitoso de la Dependencia.

2) En algunas ocasiones, las personas recomendadas, una vez cubierto el trámite de contratación, se sometieron al proceso de selección. Esto implica que dicho proceso se visualizara como un mero formalismo a ser cubierto. Algunos de los altos funcionarios, considerando el trámite de se-

lección y ante la inseguridad de que sus recomendados salieran airoso de este proceso, los indujo a proporcionar extraoficialmente a los candidatos en cuestión, un expediente completo y resuelto de algún candidato que hubiera obtenido resultados positivos en dicho proceso, con el objeto de que fuera estudiado, o aún memorizado, por sus recomendados.

Tal acción muestra claramente la irresponsabilidad y carencia de ética por parte de estos altos funcionarios. En estas condiciones, se violaron flagrantemente los objetivos que se persiguen con el Proceso de Selección de Personal, así como los objetivos de la organización.

- 3) En otras ocasiones, el candidato fue contratado inmediatamente después de haber llenado la solicitud de empleo y que las entrevistas, preliminar y segunda fueron cubiertas, a pesar de que los resultados emanados de estas etapas hubieran sido negativas. Algunas de las consideraciones vertidas en el inciso anterior, en el sentido del perjuicio posible al funcionamiento de la Dependencia, son claramente aplicables en este caso también.

Puede tipificarse esta categoría señalando el caso de un candidato recomendado por uno de los más altos funcionarios, el cual, al no reunir los requisitos mínimos

para ocupar el puesto solicitado, fue rechazado evidentemente por la oficina de Selección. Sin embargo, dada la procedencia de la recomendación, el rechazo fue ignorado radicalmente por uno de los altos funcionarios. Es decir, se procedió a contratar sin mayor trámite al aspirante.

- 4) Algunos aspirantes a ocupar puestos administrativos fueron rechazados en la fase de exámenes técnicos no obstante, en varias ocasiones, los candidatos fueron contratados a pesar de haber reprobado dichos exámenes. Un ejemplo que ilustra esta categoría lo constituye el caso de una secretaria mecanógrafa, quien al no aprobar satisfactoriamente los exámenes técnicos, fue reportada como no apta para el puesto solicitado. El conocimiento de la evaluación reportada por la Oficina de Selección por parte de uno de los Directivos Generales, provocó que se ordenara a dicha oficina que aplicara nuevamente los exámenes técnicos.

La injerencia de este alto funcionario en el proceso técnico y psicológico de selección, en sí constituye una violación a las técnicas de la Selección de Personal con respecto a la toma de decisiones que debe efectuar esta Oficina. Evidentemente, tal injerencia corrompe el sistema.

Continuando con el caso anterior, la aspirante fue nuevamente rechazada en la segunda aplicación de los exámenes técnicos administrados por orden superior. En esta ocasión, la Oficina de Selección turnó al Directivo correspondiente, el reporte de evaluación de la candidato, junto con su propuesta de contratación previamente elaborada, situación que contravenía explícitamente el proceso global para contratar personal en la Dependencia. No obstante los hechos antes mencionados, la interesada actualmente presta sus servicios en la organización como secretaria taquimecanógrafa.

- 5) En ciertas situaciones, a pesar de que el candidato es rechazado en la etapa de la decisión final, éste es contratado.
- 6) Finalmente, algunos de los candidatos reportados "aptos para un puesto determinado" son contratados para desempeñar otro puesto. De esta manera, de las 212 personas reportadas aptas para un puesto particular, 20 se encuentran desempeñando un puesto totalmente diferente. A continuación se presenta en la Tabla 3 la información desglosada obtenida durante el periodo de observación.

Tabla 3. PERSONAL MAL UBICADO

DIRECCION Y/O DEPARTAMENTO	TOTAL DE PERSONAL	APTOS PARA EL PUESTO	PUESTO DESEMPEÑADO
U.D.R.P.	1	1 Archivista	Sec. Taquimecanógrafa
U.O.I.	3	1 Sec. Mecanógrafa	Directora de Unidad
		1 Sec. Mecanógrafa	Edecán
		1 Sec. Mecanógrafa	Telefonista
U.O.S.	2	1 Aux. Administrativo	Sec. Taquimecanógrafa
		1 Codificador	Supervisor
D.G.A.	3	1 Sec. Mecanógrafa	Sec. Ejecutiva
		2 Recepcionista	Sec. Ejecutiva
D.G.D.F.	1	1 Promotor	Supervisor
D.G.C.A.	6	1 Sec. Mecanógrafa	Sec. Ejecutiva
		2 Aux. Administrativo	Sec. Taquimecanógrafa
		1 Receptor de Quejas	Jefe de Oficina
		1 Archivista	Sec. Taquimecanógrafa
		1 Sec. Taquimecanógrafa	Sec. Mecanógrafa

Tabla 3. (CONTINUA)

DIRECCION Y/O DEPARTAMENTO	TOTAL DE PERSONAL	APTOS PARA EL PUESTO	PUESTO DESEMPEÑADO	
D.G.Q.	4	1	Aux. Intendencia	Chofer
		1	Recepcionista	Sec. Taquimecanógrafa
		1	Recepcionista	Sec. Ejecutiva
		1	Clasificador	Gestor
Subdirectiva "B"	1	1	Aux. Intendencia	Sec. Particular
R.F.	1	1	Recepcionista	Sec. Ejecutiva
R.H.	3	1	Aux. Nóminas	Sec. Taquimecanógrafa
		1	Relaciones Públicas	Aux. Administrativo
		1	Abogado	Aux. Administrativo
R.M.	4	1	Aux. Intendencia	Sec. Taquimecanógrafa
		3	Aux. Intendencia	Aux. Administrativo
TOTAL	29+			

+ Los veintinueve empleados mal ubicados incluyen seis movimientos y tres bajas que se efectuaron durante el periodo de observación.

Resulta indispensable que en este punto se haga acopio a la información vertida en el capítulo relacionado a la fundamentación teórica, con el propósito de relacionar la investigación empírica realizada con los estudios llevados a cabo por diversos teóricos de la burocracia.

Dicha información ayudará a fundamentar las conclusiones que se desprendan en el capítulo respectivo.

Max Weber en su tipo ideal, menciona que una organización debe de contar con personal técnicamente competente para que ésta funcione eficientemente.

P. M. Blau por su parte, afirma que para trabajar eficientemente, un individuo debe tener la capacidad para la realización de su tarea.¹ En teoría, esta es la finalidad de la Selección de Personal.

La existencia de una oficina de Selección de Personal en la Dependencia que nos atañe, no significa que esta cumpla con la característica que Max Weber expuso en cuanto al personal técnicamente competente. Analizando como se llevan a cabo las actividades en la oficina de Selección, se observa que efectivamente los integrantes de esta oficina seleccionan a los candidatos en base a las

1. Blau, P.M. P. 38.

cualidades de los mismos. Sin embargo, la injerencia de consideraciones personales en el proceso de Selección, por parte de algunos de los altos funcionarios, provocan las disfunciones ya expuestas, teniendo como consecuencia que el objetivo de la oficina en cuestión no fuera logrado.

En la mayoría de los casos, en la Dependencia bajo estudio, las personas que no siguieron el trámite de Selección, y aún aquéllos que fueron rechazados en dicho proceso, lograron su posición a través de lazos familiares, amistad personal o favores políticos.

Sobre este punto, Weber apuntó que un prerrequisito para la impersonalidad y eficiencia de una organización, es la exclusión de consideraciones personales en los asuntos oficiales, debiendo existir un trato equitativo hacia todos los miembros de la organización, con el fin de salvaguardar la democracia administrativa.¹

Sin embargo, en México la injerencia de las consideraciones personales se evidencia en forma palpable cada seis años, cuando se lleva a cabo el cambio de Gobierno. Es decir, cada vez que un presidente entra al poder, un gran número de ejecutivos es cambiado debido a que el presidente trata de rodearse de personas de confianza.

1. Blau, P.M. p. 37.

Asimismo, sus colaboradores más cercanos, se rodean también de personas allegadas quienes funcionarán como sus subordinados. De tal manera que nuevas caras llegarán a los niveles más altos del Gobierno, cada seis años.

Ahora bien, dependiendo de la relación que guarden estos subordinados con los altos funcionarios, ellos también podrán rodearse de personas conocidas. Bajo tales circunstancias es claramente perceptible la existencia del círculo vicioso.

Por otro lado, los nuevos líderes políticos no realizan cambios extensos en la burocracia gubernamental, por lo que el personal de base en estas organizaciones no es obligado a abandonar su empleo.

En ciertos lugares en la burocracia mexicana, los empleados son divididos en dos grupos principales: los empleados de base y los de confianza. Esta división se encuentra basada en el juicio selectivo de los altos funcionarios, los que determinan quiénes recibirán las mejores posiciones y los sueldos más altos.

La mayoría de los empleados de confianza son designados sin una previa evaluación de sus capacidades. En múltiples ocasiones, los empleados de base desarrollan las funciones de bajo nivel, estando protegidos por la legis-

lación civil. Por consiguiente, existe una duda en relación a como los altos funcionarios perciben el trato equitativo que se les brinda a todos los miembros de la organización.

Por otro lado, se puede cuestionar si las personas que fueron designadas a ocupar un puesto determinado sin haberse evaluado sus capacidades, poseen en realidad los conocimientos y experiencia necesarios para desempeñar exitosamente las actividades encomendadas.

En relación a los datos recabados en la Dependencia bajo estudio, se puede afirmar que todos los empleados que resultaron no aptos en el proceso de Selección y que actualmente laboran en la dependencia no son competentes para desarrollar el puesto asignado. Lo mismo ocurre con aquéllos, quienes estando aptos para un puesto determinado, se encuentran desarrollando actividades ajenas a sus conocimientos y habilidades.

Bajo tales circunstancias, es evidente que la organización no podrá funcionar con la eficiencia requerida para que ésta logre los objetivos para la cual fue creada.

Una posible explicación en relación a contratar personal bajo tales circunstancias, es el hecho de que los altos funcionarios, al involucrar las consideraciones

personales, satisfacen sus necesidades personales y con ello pierden de vista la meta organizacional. Desde el punto de vista del cumplimiento de las metas organizacionales, estos patrones conductuales son patológicos debido que éstos no adelantan las metas organizacionales, sino que reflejan únicamente las necesidades personales de los altos funcionarios.

Victor A. Thompson ha señalado que "el apropiarse de aspectos de la organización burocrática como medio para satisfacer las necesidades personales es patológico." Thompson introduce un término que claramente denota esta patología, llamando a estas conductas buropatológicas.¹

Asimismo, este autor señala que los individuos que se encuentran en las posiciones de autoridad tienen la mejor posibilidad de utilizar a la organización para satisfacer sus necesidades personales. Este tipo de conductas solamente pueden ser ejercidas hacia abajo, es decir, no pueden ser ejercidas por los subordinados sobre los superiores.

Por otro lado, desde que inició sus labores la oficina de Selección de Personal se detectaron como disfunciones el que se contratara personal bajo las condiciones

1. Hampton, David. p. 230.

antes expuestas. Sin embargo, debido a que la dependencia cuenta con una jerarquía de muchos niveles y a que el proceso de decisiones es altamente centralizado, este problema no pudo ser resuelto por esta oficina.

Sobre este punto, Michel Crozier revela que la combinación de una jerarquía de muchos niveles y un proceso de adopción de decisiones altamente centralizado tiene aspectos de carácter negativo: "quienes tienen la información necesaria, no tienen el poder de decisión."¹ Sobre este renglón el autor añade: "aquéllos que tienen autoridad para tomar decisiones carecen de la información suficiente para solucionar los problemas, ya que no tienen el conocimiento directo ni del terreno en que deben ejercer su acción, ni de las variables que pueden afectarlo."²

Evidentemente, la oficina de Selección tiene conocimiento sobre las disfunciones que se presentan en el proceso de Selección. Sin embargo, ningún cambio puede realizarse ya que carece de autoridad de decisión. Por consiguiente, es indispensable que tal información se transmita a los niveles jerárquicos superiores, si se desea que se tome una decisión que resuelva dicha problemática.

1. Crozier, Michel, 1, p. 77.

2. Ibid

Se puede cuestionar si la información transmitida por la oficina de Selección llegó a las altas esferas de la organización, debido a que ninguna actividad se realizó para solucionar la contratación disfuncional de personal. Probablemente esta información fue obstruida en algún punto de los niveles jerárquicos por donde necesariamente se debió de canalizar ésta.

Puede inferirse que tal información no llega a los niveles donde se toman decisiones debido a tres situaciones: 1) no se percibieron las consecuencias negativas que a la organización podrían ocasionar el personal incompetente contratado, 2) la solución de este problema entorpecería la satisfacción de sus necesidades personales en cuanto a contratar el personal que ellos deseaban¹ y 3) quizás los funcionarios intermedios, por su ansia por merecer un alto concepto de sus superiores, encubren los defectos de trabajo de los cuales son indirectamente responsables.

Sobre este punto, Robert K. Merton señala, que la obstrucción a la corriente jerárquicamente ascendente per-

1. Alejandro Carrillo Castro en su libro La Reforma Administrativa prevee la presencia de factores u obstáculos que tienden a presentar escollos de importancia a los esfuerzos de Reforma, mencionando entre ellos la resistencia de intereses creados que puedan ofrecer algunos de los altos funcionarios.

turba la eficiencia de la administración.¹

Por otro lado, Michel Crozier afirma que "todo sistema organizativo en que el circuito de errores-informaciones-correcciones funcione mal y que por esa causa, no puede haber rectificación y adaptación rápida de los planes de actividad según los errores cometidos, será identificado como un régimen burocrático de organización. En otras palabras, la organización burocrática será la que no llegue a corregirse en función de sus errores."²

Para concluir es menester señalar que el objetivo general de la oficina de Selección de Personal o sea, el proporcionar personal calificado e idóneo a la organización no fue alcanzado, debido a las disfunciones mencionadas en el proceso de selección.

Se cuestiona por lo tanto, la necesidad de contar con una oficina de Selección, si sus actividades no siempre son tomadas en consideración, ya que los altos funcionarios deben de atender en primera instancia la satisfacción de sus necesidades personales. Es por eso que se contrata personal con o sin que éstos posean las capacidades necesarias para desarrollar las tareas.

1. Blau, Peter. p. 40.

2. Crozier, Michel. 2, p. 70.

CAPITULO VI

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA DE CONTROL DE ASISTENCIA.

En la sección precedente se describió y analizó la estructura y funcionamiento de la Oficina de Selección de Personal, así como las disfunciones existentes en este subsistema de la organización. Corresponde realizar en este apartado del presente estudio, la descripción y análisis de la Oficina de Control de Asistencia.

Esta oficina representa la segunda fuente de observación, y en ella también se detectaron una serie de disfunciones, las cuales, como se verá posteriormente, afectan el funcionamiento general de la organización. La Oficina de Control de Asistencia se encuentra ubicada en el Departamento de Recursos Humanos. Su finalidad, además de controlar la asistencia del personal que labora en esta Institución, es tramitar las sanciones administrativas y económicas que en su caso, se les imponga a los empleados que hayan infringido las disposiciones en cuanto a asistencia.

La oficina que nos atañe, carece de un reglamento oficial de control de asistencia, en el cual se especifique las normas disciplinarias respecto al horario a las que deberán sujetarse los miembros de la Dependencia, así como

los criterios utilizados para fijar las sanciones correspondientes, a quienes infrinjan las disposiciones verbales proporcionadas a los empleados cuando ingresan a esta organización.

Las disposiciones originales de Control de Asistencia fueron estipuladas informalmente por algunos de los altos funcionarios de la Institución, quienes en su mayoría, habían trabajado anteriormente en el Sector Público, por lo que tenían conocimientos generales acerca de algunas de las normas de control de asistencia que se llevan a cabo en otras Dependencias.

Con el objeto de que los miembros de la Dependencia conocieran dichas disposiciones, la Oficina de Control de Asistencia turnó a los funcionarios de la organización en cuestión, una circular que contenía la información referente a las reglas y reglamentos que regirían el control de asistencia, tales como las tolerancias de que gozarían los empleados, el tipo de sanciones económicas y administrativas que se adoptarían en caso de infringir alguna de las disposiciones de asistencia, etc.

Asimismo, la oficina mencionada especificó los lineamientos generales para la utilización de justificantes, los cuales representan un medio para que los Directivos de la Dependencia puedan autorizar la ausencia parcial o to-



tal a sus labores del personal a su cargo, con lo cual, de hecho, es posible evitar la aplicación de sanciones económicas. Sin embargo, por razones desconocidas, dichas normas no son del conocimiento de todo el personal que integra a esta Institución.

La ignorancia de una parte de los empleados, en cuanto al objetivo de los justificantes, es fácilmente identificada a través del alto porcentaje de descuentos que se realizan mensualmente a los empleados que infringieron una o varias de las disposiciones de Control de Asistencia.

Con el fin de identificar esta situación, durante el periodo de observación de diez meses, se descontaron 1218 días a 610 empleados aproximadamente,¹ lo cual significa que al 50 por ciento de estos empleados se les descuenta mensualmente uno o más días de trabajo. Si se atiende al hecho de que 199 personas en promedio checan mensualmente tarjeta, esto significa que al 16 por ciento de ellos se les descuenta uno o más días de trabajo. La tabla 4 muestra de manera desglosada y mensualmente a las personas que checan, los descuentos que son efectuados, el número de personas a las que se les aplica esta sanción económica y la

1. Cabe hacer notar que debieron ser más los empleados a los que se les descontó, ya que en los controles correspondientes no aparece a cuántos empleados se les descontaron 239 días en el mes de enero.

relación porcentual de los últimos respecto a los primeros.

La Oficina de Control de Asistencia al tener conocimiento del alto porcentaje de descuentos, decidió elaborar por escrito el reglamento observado por esta oficina para este tipo de situaciones, mismo que debería ser acatado por los miembros de la organización que checan tarjeta.

Las disposiciones de Control de Asistencia se encuentran vertidas en el Anexo 3. Sin embargo, dicho reglamento, por motivos también desconocidos, no fue hecho del conocimiento del personal que labora en la Dependencia bajo estudio, ni adquirió el carácter de oficial. No obstante lo anterior, el personal encargado de controlar la asistencia utiliza los criterios establecidos en él, y por tal motivo, este reglamento sirve como marco de referencia, a partir del cual, podrán enfatizarse las disfunciones presentes en torno al ámbito de asistencia al personal.

Disfunciones en el Proceso de Control de Asistencia.

Las disfunciones que se expondrán a continuación están constituidas por los justificantes, los cuales, en teoría, son otorgados a los empleados atendiendo tanto a las necesidades personales como a las de la organización. Los justificantes por necesidades personales corresponden a los casos en que el empleado requiere de tiempo para atender asuntos personales. Los justificantes otorgados

Tabla 4. Descuentos efectuados durante el periodo de observación.¹

MES	PERSONAS QUE CHECAN	DESCUENTOS	PERSONAS SANCIONADAS ECONOMICA-MENTE	PORCENTAJE
ABRIL	184	111	63	34%
MAYO	183	70	46	25%
JUNIO	187	58	41	22%
JULIO	175	187	134	77%
AGOSTO	194	188	109	56%
SEPTIEMBRE	195	62+	35	18%
OCTUBRE	223	88++	49	22%
NOVIEMBRE	224	215	133	59%
DICIEMBRE	224	-+++	-+++	-
ENERO	192	239	-++++	-

+ Los descuentos efectuados durante el mes de septiembre no fueron registrados en los controles correspondientes.

++ En la primera quincena de octubre no se efectuaron descuentos, debido a que se extraviaron las tarjetas de control de asistencia.

+++ Durante el mes de diciembre no se efectuaron descuentos debido a que la nómina fue cerrada antes de la primer quincena.

++++ No se registró a cuantas personas se les descontaron 239 días.

1. Cabe hacer notar que durante el periodo de observación de diez meses, se laboraron 197 días.

para cubrir necesidades de la organización son aplicables a los individuos que por razones de trabajo deben ausentarse del domicilio de la Institución. De esta manera, los justificantes pueden clasificarse en seis tipos diferentes: permiso, comisión, enfermedad, licencia con goce de sueldo, licencia sin goce de sueldo y vacaciones. Los tres últimos tipos de justificantes se hayan estipulados en las Disposiciones de Control de Asistencia, acordes a la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado." Asimismo, los tres primeros tipos fueron establecidos por los altos funcionarios de la organización.

Ahondando en el renglón anterior, resulta imprescindible mencionar que los justificantes por concepto de permiso, comisión y enfermedad no se encuentran definidos en las Disposiciones de Control de Asistencia. El esclarecimiento de dichos puntos se supone implícito en su misma denominación, aunque de hecho la ambigüedad misma de estos términos trae aparejadas una serie de consecuencias imprevistas para quienes controlan la asistencia del personal, y en último término para el funcionamiento de la organización.

En base a las consideraciones vertidas en el último párrafo es indispensable, para los fines de este estudio, el análisis de la problemática en torno a los justifican-

tes cuya indefinición se presta a ambigüedad, para así estar en condiciones de establecer las disfunciones que inevitablemente emanan de su incorrecta utilización.

a. Permiso.- Se autoriza por medio de este tipo de justificante, que el empleado se ausente de su trabajo por tiempo limitado, por el que expide el mismo, para que atienda asuntos de índole personal.

La definición anterior es la adoptada por la Oficina de Control de Asistencia. Sin embargo, los altos funcionarios a menudo pasan por alto dicha norma, y en ciertas ocasiones autorizan un permiso de esta naturaleza a empleados que olvidan registrar su asistencia en cualquier periodo en que esten obligados a hacerlo, vg: entrada a labores, salida a comer, entrada después de comer y salida de labores.

En otras ocasiones, con el objeto de evitar una sanción económica, se proporciona también un permiso cuando el empleado se retrasa en su entrada matutina o vespertina a labores, sobrepasando la tolerancia establecida por la organización, o cuando el empleado ha acumulado tres retardos en una quincena.

Finalmente, cuando el empleado requiere de asistencia médica y por alguna circunstancia no obtiene un certifica-

do de incapacidad, su ausencia es justificada mediante un permiso.

Es menester mencionar en este rubro, que en los controles de asistencia no se asienta el motivo por el cual un superior otorga o autoriza un permiso. Más aún, no se llevan registros de este tipo de justificante por menos de un día de trabajo.

Ahora bien, no necesariamente a todos los empleados que infringieron el reglamento de Control de Asistencia, les es otorgado un justificante, tal como aparece en la Tabla 4. Los permisos representan el 36 por ciento de los días justificados durante el periodo de observación. Este porcentaje puede observarse en la Tabla 5, la cual incluye información por departamentos y tipos de justificantes y proporciona un resumen del número de personas a las que se les otorgó justificante, así como el número de días justificados para un periodo de observación de diez meses.

b. Comisión.- Se extiende un justificante por concepto de comisión a aquellos empleados, que por el puesto que desempeñan, están obligados a salir de la Dependencia en ciertas ocasiones para desempeñar sus funciones.

En relación a este tipo de justificantes, debe señalarse que el personal, que debido a las funciones que de-

Tabla 5. Días justificados por tipo de justificante y por Departamento y Dirección durante el periodo de observación.

DEPTO O DIREC CION	COMI SION	PER= MISO	ENFER MEDAD	LGS	VAC.	MAT	LSG	N/P	# DE JUSTI- FICAN- TES	TOTAL DIAS JUSTIFI CADOS
RM	441	116	155	76	41	-	-	2	308	831
DGAJ	4	63	54	5	2	1	-	-	46	129
UOS	35	19	14	7	-	-	-	-	31	75
DGCA	39	217	123	65	1	-	-	3	210	448
SPE	3	10	10	4	1	-	-	-	14	28
RF	80	112	33	23	-	-	-	-	75	248
SPT	19	16	12	4	-	1	-	-	14	52
DGQ	138	322	97	128	1	1	-	1	265	688
UOI	3	41	10	19	7	-	-	-	37	80
UDRP	3	8	21	9	-	-	-	-	19	41
DGDF	54	38	17	8	11	-	-	-	38	128
UC	11	8	2	8	-	-	-	1	8	30
RH	4	77	17	23	12	-	-	-	51	133
UPET	32	20	8	6	-	-	-	1	36	67
AP	2	3	32	1	-	-	-	-	10	38
SPOC	1	1	1	-	-	-	-	-	2	3
DGA	-	2	-	-	-	-	-	-	1	2
DGOC	-	6	-	-	-	-	-	-	5	6
TOTAL	869	1079	606	386	76	3	-	8	1170	3027
%	29%	36%	20%	13%	2%	.09%	-	.26%		

sempaña se ve obligado a ausentarse de la Institución para poder realizar su trabajo, solo registra su asistencia a la organización a la entrada y a la salida de labores. Sin embargo, en base a la información recabada es posible determinar que se extendieron comisiones a personal que no requiere ausentarse de la Dependencia para cumplir con sus labores. Por ejemplo, los empleados que tienen trato directo con el público no tienen motivo alguno para ser comisionados.

Aproximadamente el 45 por ciento del total de las comisiones han sido otorgadas a Departamentos o Direcciones que por sus labores no requieren de este tipo de justificantes. Por ejemplo, el 15 por ciento de las comisiones fueron reportadas por la DGQ, que exclusivamente se debe abocar a atender al público en el domicilio de la Dependencia.

Dado que no han sido determinados los puestos en los cuales un empleado puede ser comisionado, esto provoca que a cualquier empleado se le pueda autorizar una comisión. En la Tabla 5, se puede observar que del total de días justificados durante el periodo de observación, las comisiones representan el 29 por ciento.

Cabe hacer notar que según las Disposiciones de Control de Asistencia (Anexo 3), se estipula que estarán exen-

tos de control de asistencia los empleados que en relación a su trabajo se ven imposibilitados a cumplir con estas disposiciones. Se puede cuestionar la existencia de los justificantes por comisión, en base a que por un lado, las personas que constantemente están comisionadas no requieren de checar tarjeta y por otro lado, existen ciertos empleados que únicamente registran su asistencia, debido a las funciones que desempeñan, a la entrada y salida de labores.

Por consiguiente, los días justificados por comisión, que representan el 29 por ciento del total de días justificados, en condiciones normales no debieron proceder, lo que indica que las personas supuestamente comisionadas realmente están atendiendo asuntos de otra índole, afectando con esto, el desempeño de la organización.

Aún más, el análisis por Departamento o Dirección indica que un alto porcentaje de las comisiones son autorizadas a Departamentos que por sus actividades, no las requieren.

En principio, análogamente a los permisos, las comisiones pueden cubrir lapsos de algunas horas a varios días.

c. Enfermedad.- El empleado que se ausente de sus labores por motivos de salud, se compromete a entregar un comprobante médico del ISSSTE con el fin de que no le sean

aplicadas sanciones económicas.

Con referencia a este tipo de justificante, las incapacidades expedidas por el ISSSTE por periodos de uno o más días se registran en los controles de asistencia correspondientes. Sin embargo, cuando la duración de la ausencia es menor a un día de trabajo este hecho no es reportado en dichos controles, sino que se considera que la ausencia fue de un día.

Las excepciones en cuanto a la fundamentación de este tipo de justificante se evidencia en aquellas ocasiones en que los altos funcionarios expiden justificantes por enfermedad, a pesar de que los interesados no cumplan con el requisito de entregar un certificado médico.

Ahora bien, aunque se hubiera podido suponer que un alto porcentaje de los días justificados fueron por enfermedad, tal y como sucede en las empresas privadas, escuelas y otras instituciones, esto resulta tan solo del 20 por ciento y ocupa el tercer lugar en importancia entre los justificantes durante el periodo de observación (Tabla 5).

El análisis detallado de los seis tipos de justificantes otorgados durante el periodo de observación (Tabla 5), indica en primer lugar que los justificantes por concepto de licencia sin goce de sueldo (LSG) fueron de cero. Es

decir, ningún miembro de la organización solicitó un justificante de este tipo durante los diez meses de observación. Cabe mencionar en este punto que habiendo existido un medio adecuado para justificar la ausencia del personal, las autoridades y los empleados se inclinaron a utilizar los otros tipos de justificantes que no afectaran las percepciones de los interesados.

Comparativamente, los permisos fueron mayores que las licencias con goce de sueldo (LGS). Sobre este punto se cuestiona la existencia de los permisos, debido a que el empleado de la Dependencia bajo estudio, puede gozar de diez días al año para atender asuntos de índole personal. Sin embargo, los datos reportados indican que el 13 por ciento del total de días justificados fueron por concepto de LGS, mientras que los permisos fueron del orden del 36 por ciento.

El contar con estos dos tipos de justificantes provoca una mayor ausencia en los días de trabajo. Así por ejemplo en la UC, donde únicamente una persona esta obligada a checar tarjeta, se le otorgaron ocho licencias con goce de sueldo y ocho permisos, lo que significa que de haber existido solo las LGS, esta persona hubiera faltado diez días en lugar de dieciséis.

Asimismo, el 30 por ciento de los permisos fueron otor-

gados a la DGQ y un porcentaje similar de LGS.

Por otro lado, cabe hacer notar que la columna de vacaciones (VAC) reporta un porcentaje bajo, del 2 por ciento, puesto que ahí solo aparecen los individuos que gozan de vacaciones fuera de los periodos oficiales.

En la columna correspondiente a maternidad (MAT), se puede observar que también reporta un porcentaje bajo (.09 por ciento), es decir, únicamente a tres empleadas se les autorizó ausentarse de sus labores por este concepto.

Ahora bien, del total de justificantes solicitados, menos del uno por ciento no procedieron (columna N/P), lo cual indica que prácticamente en todos los casos los justificantes son autorizados.

En relación a los justificantes por concepto de comisión, permiso y enfermedad se puede decir, que en promedio, cada justificante cubre tres días de ausencia, aunque cabe hacer notar que al no haberse llevado registros de estos justificantes por menos de un día de trabajo, la afirmación anterior puede ser sesgada.

Analizando el número de días justificados otorgados y autorizados por Departamento y Dirección, se puede observar claramente que el 65 por ciento del total de días justificados fueron autorizados a tres subsistemas de la orga-

nización, es decir, a los Departamentos de RM, DGQ y a la DGCA, (Tabla 6), quienes reportaron un porcentaje de 27, 23 y 15 por ciento respectivamente del total de días justificados durante el periodo de observación.

En la Tabla 7 se presentan los datos recabados del Departamento de RM, donde se observa que más del 50 por ciento de los días justificados son por concepto de comisión y los permisos son del orden del 14 por ciento, mientras que las licencias con goce de sueldo son del 9 por ciento. En la Figura 3 se muestra la distribución de estos justificantes. Se advierte nuevamente como los permisos son más altos que las LGS, lo que provoca una mayor ausencia en los días de trabajo. Se nota también una tendencia creciente en el total de días justificados para un número de personas constantes para dicho departamento. El 30 por ciento de los días justificados se localiza en los últimos meses del periodo de muestra.

Es notorio que los valores mínimos en cuanto a días justificados se presentan en los meses de vacaciones, salvo diciembre, lo cual indica que de haber sido días laborales podría suponerse que esa cifra sería sensiblemente mayor.

En la Tabla 8 se encuentran vertidos los datos de la DGAJ. En ella se puede observar que el 49 por ciento de

Tabla 6. Porcentaje de los días justificados por Depto. y Dirección y tipo de justificantes durante el periodo de observación.

DEPTO O DIRECCION	# DE DIAS JUSTIFICADOS	% TOTAL DE DIAS JUSTI- FICADOS	% COMISIONES	% PERMISOS	% ENFERMEDAD	% LGS
R.M.	831	27%	51%	11%	25%	20%
DGAJ	129	4%	.5%	6%	9%	1%
UOS	75	2%	4%	2%	2%	2%
DGCA	448	15%	4%	20%	20%	17%
SPE	28	1%	.3%	1%	2%	1%
RF	248	8%	9%	10%	5%	6%
SPT	52	2%	2%	1%	2%	1%
DGQ	688	23%	16%	30%	16%	33%
UOI	80	3%	.3%	4%	2%	5%
UDRP	41	1%	.3%	.1%	3%	2%
DGDF	128	4%	6%	3%	3%	2%
UC	30	1%	1%	.1%	.3%	2%
RH	133	4%	.5%	7%	3%	6%
UPET	67	2%	4%	2%	1%	1%
AP	38	1%	.2%	.2%	5%	.2%
SPOC	3	.09%	.1%	.09%	.1%	-
DGA	2	.06%	-	.1%	-	-
DGOC	6	.2%	-	5%	-	-

Tabla 7. Porcentajes de los diversos tipos de justificantes autorizados al Departamento de R.M. durante el periodo de observación.

MES	COM.	PER.	ENF.	LGS.	VAC.	MAT.	N/P	# JUST.	TOTAL DIAS JUSTIFICADOS
ABRIL	1	-	-	-	-	-	-	1	1
MAYO	17	9	20	5	-	-	-	21	51
JUNIO	47	17	31	4	8	-	2	34	109
JULIO	40	16	36	8	12	-	-	38	112
AGOSTO	43	25	9	13	1	-	-	37	91
SEP.	22	18	16	2	-	-	-	29	58
OCT.	65	4	19	8	-	-	-	38	96
NOV.	48	4	7	7	-	-	-	33	66
DIC.	80	7	6	10	-	-	-	37	103
ENERO	78	16	11	19	20	-	-	40	144
TOTAL	441	116	155	76	41	-	2	308	831
%	53%	14%	19%	9%	5%	-	.2%		

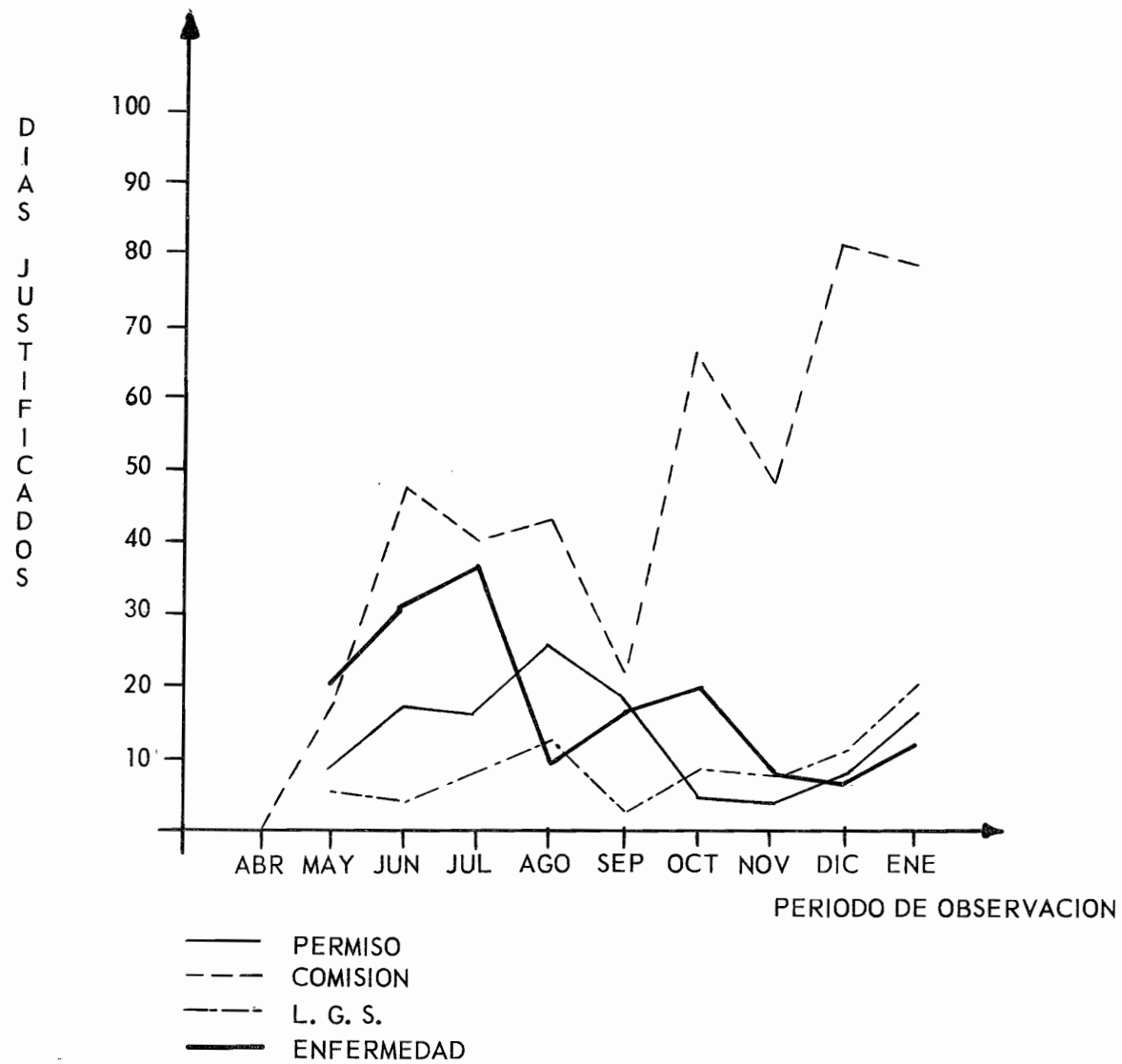


Figura 3. Distribución de los diversos tipos de Justificantes Autorizados al Depto. de R. M. durante el período de observación

los días justificados son por concepto de permisos y el 42 por ciento son por enfermedad. Los rubros de comisión y LGS son sensiblemente bajos. Nuevamente sobre este punto se cuestiona si los permisos debieron ser licencias con goce de sueldo.

Lo mismo cabe decir para la DGQ, la cual reporta el 47 por ciento de días justificados por concepto de permisos y el 19 por ciento por concepto de LGS (Tabla 9). Más aún, la DGCA, cuyos datos se muestran en la Tabla 10, se observa asimismo que el 48 por ciento de los días justificados por esta Dirección fueron por permisos y el 14 por ciento por licencias con goce de sueldo.

Cabe hacer notar que estas tres últimas Direcciones, DGQ, DGCA y DGAJ, no debieron haber tenido justificantes por comisión, ya que las actividades que en éstas se desarrollan no requieren que los empleados se ausenten de la Dependencia. Sin embargo, la DGQ y la DGCA reportan el 20 por ciento del total de días justificados por concepto de comisión durante el periodo de observación (Tabla 5).

Ahora bien, la ausencia de estos empleados a sus labores trae aparejada una serie de consecuencias imprevistas para el funcionamiento de la organización. Con anterioridad se mencionó que estas Direcciones cuentan con grupos de trabajo de dos personas. La ausencia de una de las

Tabla 8. Porcentajes de los diversos tipos de justificantes autorizados a la DGAJ durante el periodo de observación.

MES	COM.	PER.	ENF.	LGS.	VAC.	MAT.	N/P	# JUST.	TOTAL DIAS JUSTIFICADOS
ABRIL	-	5	-	-	-	-	-	1	5
MAYO	-	2	1	-	-	-	-	3	3
JUNIO	-	21	9	1	-	-	-	4	31
JULIO	1	4	14	-	-	-	-	6	19
AGOSTO	-	4	16	1	-	-	-	6	21
SEP.	-	10	3	1	-	-	-	8	14
OCT.	-	2	10	-	-	-	-	4	12
NOV.	3	1	-	-	2	-	-	3	6
DIC.	-	3	1	-	-	-	-	4	4
ENERO	-	11	-	2	-	1	-	7	14
TOTALES	4	63	54	5	2	1	-	46	129
%	3%	49%	42%	4%	1%	7%	-		

Tabla 9. Porcentajes de los diversos tipos de justificantes autorizados a la DGQ durante el periodo de observación.

MES	COM.	PER.	ENE.	EGS.	VAC.	MAT.	N/P	# JUST.	TOTAL DIAS JUSTIFICADOS
ABRIL	1	-	1	3	-	-	-	4	5
MAYO	7	5	5	5	-	-	-	15	22
JUNIO	14	15	16	4	-	1	-	24	50
JULIO	11	11	15	10	-	-	1	22	48
AGOSTO	22	29	12	13	-	-	-	26	76
SEP.	16	34	6	2	-	-	-	24	58
OCT.	17	75	10	22	-	-	-	39	124
NOV.	16	66	24	38	-	-	-	41	124
DIC.	18	50	16	15	-	-	-	39	89
ENERO	16	37	22	16	1	-	-	31	92
TOTAL	138	322	97	128	1	1	1	265	688
%	20%	47%	14%	19%	.1%	.1%	.1%		

Tabla 10. Porcentajes de los diversos tipos de justificantes autorizados a la DGCA durante el periodo de observación.

MES	COM.	PER.	ENF.	LGS.	VAC.	MAT.	N/P	# JUST.	TOTAL DIAS JUSTIFICADOS
ABRIL	-	2	2	-	-	-	-	1	4
MAYO	2	8	24	-	-	-	-	12	34
JUNIO	3	27	10	3	-	-	2	23	45
JULIO	5	18	16	12	-	-	1	29	52
AGOSTO	7	30	5	15	1	-	-	33	58
SEP.	8	24	16	7	-	-	-	21	55
OCT.	7	36	12	8	-	-	-	24	63
NOV.	5	29	7	9	-	-	-	24	50
DIC.	1	22	18	6	-	-	-	23	47
ENERO	1	21	13	5	-	-	-	20	40
TOTAL	39	217	123	65	1	-	3	210	448
%	9%	48%	27%	14%	.2%	-	.6%		

parejas provoca que la restante no pueda desempeñar eficientemente sus funciones ese día. Con el objeto de cubrir la vacante, el Departamento de Recursos Humanos envía un empleado de su Departamento con el fin de sustituir al empleado ausente. Sin embargo, el Departamento antes mencionado, al aportar el o los reemplazos, ve disminuido el personal indispensable para cumplir con las funciones propias de ese Departamento.

En el caso en que los reemplazos no pudieran ser efectuados, las ausencias en los Departamentos que prestan servicios al público, se traducían en retrasos en las citas previamente fijadas. Resulta evidente que esta situación desquiciaba el buen cumplimiento de los objetivos organizacionales y se reflejaba en la lentitud con la que se daba solución a los casos que el público había planteado.

A raíz del fenómeno anteriormente expuesto, se suscitaron abiertas competencias entre los grupos de trabajo ya antes mencionados, motivados por los jefes de dichos Departamentos, con el fin de acelerar tanto el trámite como la solución de los problemas por los cuales el público acudía a tal Dependencia. Sin embargo, el resultado fue que aumentó la cantidad de casos estudiados en detrimento de la calidad de trabajo que debía conjugarse en el trámite y solución de los problemas presentados.

Dado que el sector público cuenta exclusivamente con el organismo bajo estudio para solucionar un cierto tipo de problemas que el público presenta, estas mismas condiciones de monopolio obligaban a las personas a acudir a la Dependencia, aún bajo el conocimiento de que sus casos serían manejados, ya sea con lentitud o sin la debida atención que requerían.

A largo plazo, como resultado de las disfunciones brevemente expuestas, aquellas personas cuyos problemas sean relativamente sencillos en su naturaleza, podrían preferir no darles solución aunque ello redundara en pérdidas económicas o de otro tipo, que enfrentarse a un trámite tedioso y/o inadecuado de sus peticiones.

Considerando los lineamientos establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en condiciones extremas esta Dependencia podría desaparecer al no cumplir con el objeto de su creación que puede traducirse, en términos generales, a dar servicio a un público que acude para que sus problemas sean ventilados y resueltos.

Retornando al análisis de la información dentro del periodo de análisis, se puede decir que se laboraron 197 días durante los diez meses de observación. Sin embargo, los Departamentos que prestan servicio al público reportan un total de 1136 días justificados, cifra que indica que

seis empleados se ausentaron los 197 días laborables.

En la Figura 4 puede observarse la distribución del total de días justificados por concepto de comisión, permiso, enfermedad y licencia con goce de sueldo. Se nota un patrón constante en cuanto al número total de días justificados.

En el caso de permisos, conforme la organización fue desarrollándose, este tipo de justificantes fueron aumentando hasta quedar prácticamente estables, con un promedio de 140 días laborables justificados con permisos.

En el caso de las enfermedades, como debiera esperarse, se ve que hubo fluctuaciones de tipo aleatorio, presentándose picos en los meses de junio y julio.

En resumen, durante el periodo de observación de diez meses, se justificaron un total de 3027 días, lo que significa que 138 mes hombre se perdieron. Es como decir que 138 empleados hubieran faltado todo un mes de trabajo. O bien, que el 36.7 por ciento de todo el personal de la Dependencia hubiera faltado un mes de trabajo en un periodo de diez meses. Esto se puede traducir a que uno de cada diez días de trabajo fue perdido por el 36.7 por ciento de la Dependencia. O de otra manera, que el 3.7 de cada cien días se pierde para toda la Dependencia.

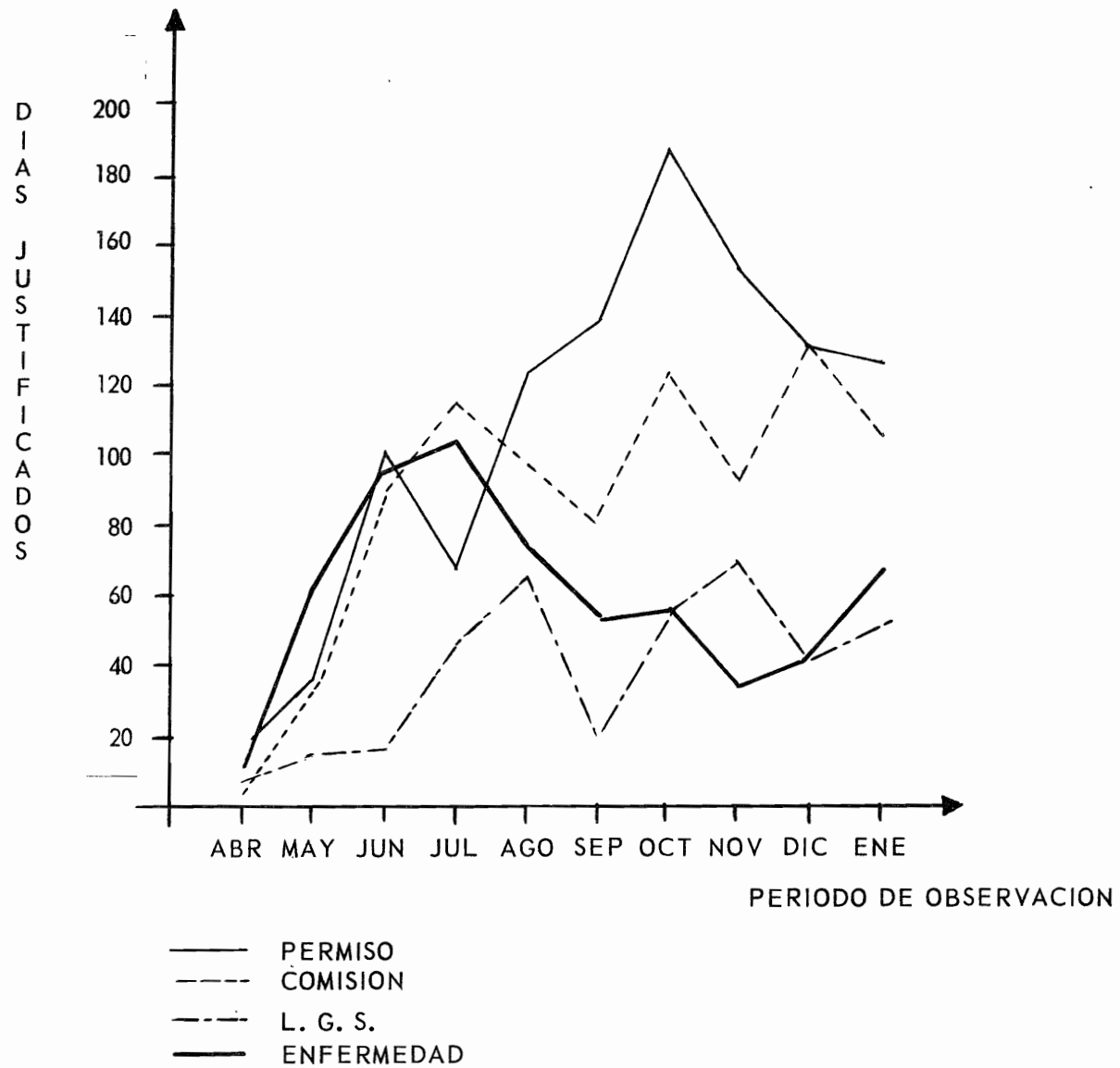


Figura 4. Distribución de los diversos tipos de Justificantes Autorizados durante el período de observación.

Ahora bien, si se considera que cada persona gana \$ 250.00 diarios, lo cual esta cercano a la media de la Dependencia, esto significa que se pierde cerca de tres millones de pesos por concepto de días justificados, de los cuales, sólo el 22 por ciento son adjudicados a enfermedad o vacaciones. Con esta cifra se podría aumentar en un 15 por ciento el personal de la Dependencia en un año.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio realizado tuvo la finalidad de enfatizar ciertas disfunciones detectadas en dos subsistemas de una organización burocrática mexicana. Los datos presentados corresponden a un periodo de observación de catorce meses, en los años de 1976-77.

Los resultados obtenidos en el presente trabajo permiten presentar diversas conclusiones en relación a las disfunciones analizadas.

Algunos de los puntos más importantes que se desprendieron de este estudio se resumen en los siguientes:

1. La Dependencia bajo estudio es una organización buro-patológica, debido a que las normas, reglas y reglamentos de las oficinas analizadas fueron violadas en forma directa.
2. El estudio de las disfunciones es de particular interés debido a que frecuentemente son indicadores de aspectos que requieren modificaciones de la estructura y/o funcionamiento de la Dependencia.
3. Sin embargo, la comunicación y las ideas innovadoras son impedidas o frustradas debido a las divisiones

jerárquicas existentes. Algunos de los niveles jerárquicos bloquean la información por alguna de las razones siguientes:

- a. Con el objeto de encubrir defectos de trabajo.
 - b. Dicha información se concibe como una amenaza en lo que respecta a intereses personales, por lo tanto se vería afectada de este modo la satisfacción de dichos intereses.
 - c. Ya que se considera que tal información no reviste importancia alguna.
4. Los resultados específicos obtenidos en base a la contratación disfuncional de personal, que representa el 59 por ciento del personal empleado bajo estas condiciones, indica y corrobora la conclusión revelada por Russell L. Ackoff: "En México, el compadrazgo, amistad, compromisos políticos o parentesco es la forma dominante como se distribuyen las posiciones. 'A quien se conoce es más importante que lo que uno sabe.' 'Las influencias o conexiones son más importantes que la competencia.'"¹
5. El análisis por tipo de justificantes y por Departamento y Dirección permite señalar los siguientes puntos:

1. Russell, L. Ackoff. National Development Planning Revisited, Operations Research, Vol. 25, No.2, March-April 1977, pp. 210-211.

- a. Aquellos departamentos que reportan mayor número de días justificados indican que los altos funcionarios de estos departamentos encubren defectos de trabajo en relación a la asistencia del personal bajo su mando, ya que ellos son responsables de las acciones de sus subordinados.
- b. Atendiendo a las Disposiciones de Control de Asistencia, los justificantes por comisión no tienen motivo que acredite su existencia. En base a los resultados vertidos en el Capítulo VI, los días justificados por concepto de comisión, indican que los miembros comisionados se limitan a atender cuestiones de índole personal.
- c. Existe una duplicidad de justificantes que autorizan la ausencia de los empleados a sus labores para que éstos atiendan asuntos personales: licencias con goce de sueldo y permisos. Por lo tanto, el abuso de los justificantes por concepto de permisos provocan una mayor ausencia en los días laborables.
- d. Ningún miembro de la organización solicitó justificantes por licencia sin goce de sueldo, situación que indica que los empleados se inclinaron a utilizar aquellos justificantes que no afectaran sus percepciones.

6. El registrar quincenalmente el número de descuentos efectuados, así como el número de justificantes otorgados y autorizados sirve como un mero trámite administrativo, ya que ninguna acción fue tomada para disminuir los altos porcentajes de los descuentos.
7. La magnitud y naturaleza de los descuentos indica que éstos no funcionaron como una medida correctiva, ya que el alto porcentaje de los mismos nunca disminuyó.
8. La ambigüedad de las Disposiciones de Control de Asistencia permite que los altos funcionarios las interpreten a su propia conveniencia, otorgando de manera indiscriminada los diversos tipos de justificantes existentes.
9. Se utilizan los aspectos de la organización para satisfacer las necesidades personales, lo cual entre otros factores impide alcanzar la meta organizacional.

Recomendaciones.

El panorama es amplio con respecto a lo que falta por hacer para considerar terminado el estudio de la burocracia en la Dependencia que nos atañe. Sin embargo, el análisis de las disfunciones puede dar paso a modificaciones de la estructura y/o funcionamiento de esta organización y puede considerarse como una primera etapa para adecuar la estructura y funciones a los objetivos del organismo.

Este estudio es realizado para una Dependencia en particular, enfatizando la dinámica de dos secciones, pero otros estudios análogos que consideren la importancia de las disfunciones en la Selección de Personal, Control de Asistencia, u otra cualquiera, podrán realizarse para otras dependencias del país. Es decir, un estudio como el presente, puede servir como base para efectuar otros similares que ayuden a la mejor comprensión del fenómeno burocrático en el contexto mexicano. Más aún, en base a tales investigaciones será posible presentar alternativas de solución.

Con el objeto de extender los alcances del presente trabajo de investigación, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Llevar a cabo entrevistas para determinar el impacto de las consideraciones personales sobre los miembros

de la organización.

2. Investigar si las personas que obtuvieron sus posiciones a través de lazos familiares, amistad, compadrazgo o favores políticos, gozan de mayores privilegios (ascensos, promociones, violación de ciertas reglas, etc.), en contraste con los demás miembros de la organización.
3. Investigar el motivo por el cual las personas dejan de prestar sus servicios en la Dependencia donde laboran.

En el organismo donde se llevó a cabo el presente estudio, se registraron cincuenta bajas de personal, distribuidas de la siguiente manera:

23 bajas de personas que no se sometieron al proceso de selección; 14 aptos, 10 no aptos y 3 mal ubicados. Ahora bien, dado que en esta dependencia no se realizan entrevistas de salida, se desconoce el motivo real de sus renunciaciones.

4. Incluir el análisis de justificantes por personas para determinar la tasa de reincidencia.
5. Investigar el grado de satisfacción en el contexto laboral que tienen los miembros de la organización.

Cabe hacer notar que las actividades expuestas bajo el rubro de recomendaciones, no fueron realizadas en el presente estudio debido a diversos factores:

1. Carencia de apoyo efectivo por parte de algunos de los altos funcionarios.
2. Escasez de recursos en tiempo y personal para abocarlos a este tipo de actividades, dado que primordialmente debía cumplirse con las funciones que se tenían asignadas como miembros de la organización.
3. Por los datos existentes a los que se tenía acceso.
4. Por el retiro oficial por parte de las participantes en este trabajo de dicho organismo.

Ahora bien, se invita a aquellos interesados en el estudio de las organizaciones, y en particular aquellos que experimentan el fenómeno burocrático, para que amplíen las investigaciones y así pueda profundizarse en la comprensión de éste, a través de sus causas y manifestación de efectos. En estas condiciones será factible proponer alternativas de solución a las disfunciones que aquejan a las organizaciones burocráticas.

A N E X O S

ANEXO 1

PROGRAMAS QUE INTEGRAN EL PLAN GLOBAL DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA

- I. Instrumentación de los Mecanismos de Reforma Administrativa. Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.
- II. Reorganización y Adecuación Administrativa del Sistema de Programación. Persigue sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.
- III. Racionalización del Gasto Público. Busca establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.
- IV. Estructuración del Sistema de Información y Estadística. Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadística, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.
- V. Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos. Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades

públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando.

- VI. Revisión de las Bases Legales de la Actividad Pública Federal. Intenta llegar a compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, a fin de proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo coherente y que responda a los requerimientos de la nueva estrategia de desarrollo del país.
- VII. Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público. Busca resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.
- VIII. Revisión de la Administración de Recursos Materiales. Intenta contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.
- IX. Racionalización del Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos. Tiende a optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los Recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos

o información, para auxiliar a dinamizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.

- X. Reorganización del Sistema de Contabilidad Gubernamental. Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficiencia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
- XI. Macrorreforma Sectorial y Regional. Busca dotar a la administración pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país, y para un desarrollo regional equilibrado.

ANEXO 2

RESUMEN DE LOS PROBLEMAS QUE CONFRONTA LA ADMINISTRACION
DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PUBLICO.

Los objetivos de la administración de recursos humanos no están definidos en forma clara y precisa y, por lo tanto, se carece de una política de personal congruente que comprenda desde el ingreso hasta la separación del empleado del sector público y que abarque todas las situaciones de ascensos, promociones, traslados, compensación, estímulos y desarrollo, entre otras, que se suscitan en la relación entre el Estado y sus servidores.

Las disposiciones legales vigentes son adecuadas en lo general. En principio, la Constitución otorga a los servidores del Estado todas las garantías que reclama un sistema moderno de personal público. Sin embargo, todavía se carece de un órgano normativo central que marque los lineamientos básicos conforme a los cuales debería llevarse a efecto esa política contenida en las disposiciones reglamentarias de todas las dependencias y que preste la asesoría necesaria al Ejecutivo Federal en esta materia. Las entidades del sector público no aprovechan de la manera más racional y eficiente las aptitudes de sus recursos humanos. Tampoco desarrollan sistemáticamente su capacidad potencial para un mejor desempeño futuro, ni disponen de los medios que permitan motivarlos económica, social y psicológicamente para satisfacer, en forma adecuada, las legítimas aspiraciones e intereses de los servidores públicos y, al mismo tiempo, los requerimientos de la administración gubernamental.

El Estado prevé, constitucionalmente, la existencia de un

servicio civil de carrera para sus empleados de base, fundamentado en la idoneidad y el mérito. No obstante, en forma paralela y gradual, se han ido constituyendo en cada dependencia prácticas y sistemas viciados, que tienden a limitar y estorbar este propósito.

El cumplimiento adecuado del objetivo constitucional se ha visto también entorpecido por la ausencia de un mecanismo normativo que corrija la dispersión de esfuerzos, la incongruencia e incompatibilidad de sistemas y prácticas, e impida la persistencia de irregularidades.

De esta manera, distintos organismos públicos atienden a aspectos dispersos de la administración de recursos humanos (Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, de Gobernación, I.M.S.S. e I.S.S.S.T.E., entre otras) y se han preocupado más, en términos generales, por cumplir su cometido particular que por coordinar sus esfuerzos con los demás para alcanzar los del sector público en su conjunto.

La actitud de los empleados y funcionarios, no esta siempre condicionada por una vocación de servicio. Por lo mismo, el término "burocracia" se usa a menudo como sinónimo de lentitud, corrupción, mal trato, incapacidad de superación y divorcio entre el servidor público y el interés común.

En virtud de todos los problemas que enfrenta, la administración de recursos humanos del Gobierno Federal se ha visto encerrada en un círculo vicioso que tiene dos manifestaciones negativas: baja productividad de la fuerza de trabajo del Estado, por una parte, e insatisfacción, frustración y falta de adhesión individual a los propósitos institucionales, por la otra.

Entre las principales razones que pueden señalarse como

causas de la situación anterior, se encuentran las siguientes:

El Gobierno desconoce en buena medida la magnitud, capacidad y características actuales y potenciales de la fuerza de trabajo que está a su servicio. La inexistencia de un mecanismo de planeación de recursos humanos del sector público no permite determinar si los requerimientos ocupacionales actuales por sectores, niveles jerárquicos y posiciones individuales están aceptablemente satisfechos, y menos aún se conocen las necesidades futuras de personal, ni en lo cuantitativo ni en lo cualitativo.

Existen casos de señalados desajustes entre los requerimientos de los puestos y las características de quienes los ocupan. En parte, ello se debe a que los requisitos de los cargos no están claramente definidos. Si bien la oferta de recursos humanos es considerablemente mayor que la demanda de servicios personales, y esto haría suponer que la mayoría de los puestos del sector público están satisfactoriamente cubiertos, por las razones mencionadas, en realidad no ocurre así.

Los sistemas promocionales o escalafonarios, que están adecuadamente planteados en su base jurídica, se distorsionan generalmente en la práctica. La ley da prioridad a los conocimientos y a la aptitud, pero la forma de aplicación de los reglamentos escalafonarios actuales hace que, de hecho, se de preferencia a la antigüedad como factor decisivo de promoción.

Aún cuando al Catálogo de Empleos de la Federación se le han hecho modificaciones muy positivas tendientes a simplificar la estructura de las categorías y de sus correspondientes percepciones económicas, todavía es un mecanismo que, en lo relativo a la identificación del contenido y

responsabilidades de trabajo de los distintos puestos, induce más a la confusión que al orden. Como es enunciativo y no descriptivo, no permite identificar en forma eficiente, ni el tipo de trabajo, ni los requisitos necesarios para su correcto desempeño. En consecuencia, no siempre se sabe, con un grado aceptable de seguridad, quién resulta idóneo para cada puesto administrativo.

Por otra parte, no se ha considerado expresamente en los reglamentos de cada dependencia, con la precisión y claridad suficientes, los mecanismos de evaluación de méritos que, en principio, deben constituir las bases para efectuar las promociones.

No se preven, ni se resuelven en forma adecuada, muchos de los conflictos humanos propios de la relación de trabajo, pues no siempre se toman en cuenta las aportaciones que han hecho a la administración las ciencias del comportamiento humano.

Aunque no se conocen en toda su magnitud e implicaciones prácticas, son del dominio público la duplicidad y hasta multiplicidad de cargos que pueden llegar a ocupar una persona dentro de una misma fuente de trabajo en el sector público. Algunas veces, esto se explica por la necesidad que tienen los servidores públicos de ajustar sus percepciones a niveles adecuados de ingreso, y otras, porque no existe un sistema integrado para el control de remuneraciones que englobe a la totalidad del Gobierno Federal.

Al ingresar a sus puestos de trabajo, los servidores públicos difícilmente tienen todos los conocimientos y habilidades deseables y exigibles para cada caso. No se realizan, sin embargo, los esfuerzos suficientemente sistemáticos, coordinados y permanentes que permitan resolver ese problema, desarrollando amplia y suficientemente la capa-

cidad y actitud de los recursos humanos al servicio del Estado.

A pesar de los progresos alcanzados en esta materia, los salarios nominales básicos de los empleados públicos todavía son por lo general reducidos y están alejados de la realidad económica. Para actualizarlos, se recurre al expediente de los complementos y compensaciones de diferentes tipos. Pero el manejo presupuestal de esos complementos salariales, los criterios con que se otorgan y la diluida responsabilidad de quienes autorizan, dan por resultado una estructura de remuneración anárquica e inequitativa.

Las prestaciones y los servicios para el trabajador son básicamente de dos tipos: por un lado, los que presta el I.S.S.T.E. y, por otro, los que suministra el I.M.S.S. Sin embargo, dichas instituciones no forman un sistema unitario y suficientemente compatible. Además en algunos casos, existen prestaciones y servicios que en forma independiente o subrogada, son suministrados por ciertas instituciones, especialmente del sector descentralizado.

En los tres casos mencionados, se protege a aquellas personas cuyos cargos y sueldos están consignados en los presupuestos regulares correspondientes, pero, a menudo, se excluyen injustamente ciertos grupos de empleos sujetos a regímenes laborales bajo contrato, honorarios y lista de raya, entre otros.

La mayoría de las unidades administrativas que en cada dependencia se encargan de los asuntos del personal además de tener denominaciones, ubicación y jerarquía heterogéneas, presentan como característica común la de restringirse a funciones rutinarias, tales como el registro de empleados, el control de remuneraciones y la aplicación de

sanciones, principalmente.

ANEXO 3

DISPOSICIONES GENERALES DE CONTROL DE ASISTENCIA

1. Tolerancias
 - 1.1. Registrar durante los 20 minutos siguientes a su hora normal de entrada a labores.
 - 1.2. Registrar su regreso de tomar alimentos durante los 10 minutos posteriores a su hora normal.
 - 1.3. Registrar durante los 5 minutos anteriores a su hora normal de salida de labores.

2. Retardos
 - 2.1. Registrar durante los 10 minutos siguientes a las tolerancias indicadas en la fracción inmediata anterior. (1)

3. Faltas
 - Injustificadas
 - 3.1. Registrar después del tiempo considerado como retardo, señalado en la fracción anterior. (2)
 - 3.2. Acumular tres retardos en el transcurso de una quincena de trabajo o cuatro en un mes.
 - 3.3. No registrar cualesquiera de las horas señaladas en la tarjeta o lista correspondiente.
 - 3.4. La ausencia total o parcial del trabajador injustificadamente a

sus labores.

4. Sanciones

4.1. Económicas.

4.1.1. Las faltas injustificadas.

4.1.2. Registrar la asistencia por otro trabajador y permitir esta irregularidad.

4.1.3. Será equivalente al descuento de un día de sueldo.

4.2. Administrativas.

4.2.1. Las actas de abandono de labores.

4.2.2. El desacato a una orden superior.

4.2.3. Lo enmarcado en el inciso 4.1.2.

4.2.4. Consiste en nota mala en el expediente y en la tarjeta Kardex.

5. Justificantes

5.1. El justificante contendrá los siguientes datos:

5.1.1. Destinatario

5.1.2. Fecha en que se hace el justificante.

5.1.3. Nombre completo del empleado.

5.1.4. Adscripción.

5.1.5. Irregularidad.

5.1.6. Justificación.

5.1.6.1. Comisión.

5.1.6.2. Permiso.

5.1.6.3. Enfermedad (Anexar comprobante

Médico del ISSSTE).

5.1.6.4. Licencias con goce de sueldo

5.1.6.5. Vacaciones.

5.1.7. Puesto del funcionario que justifica.

5.1.7.1. Directivo y Subdirectivos.

5.1.7.2. Directores Generales.

5.1.7.3. Subdirectores Generales y Directores de Unidad.

5.1.7.5. Jefes de Departamento.

-Adscripción que Justifica.

5.2. Envía al Director General de Administración, dentro de los dos días siguientes a la infracción, el justificante.

-Director General de Administración

5.3. Acuerda y turna el resultado al Departamento de Recursos Humanos.

-Departamento de Recursos Humanos.

5.4. Recibe el justificante y asienta el resultado en la lista y tarjeta Kardex correspondiente.

6. Licencias con Goce de Sueldo

6.1. El trabajador dispondrá de diez días hábiles en un año como licencia con goce de sueldo.

- Director General
de Administración 6.2. Recibe la autorización y lo tur-
na al Departamento de Recursos
Humanos.
- Departamento de
Recursos Humanos 6.3. Asienta los datos en las listas
y tarjeta Kardex de control de
asistencia.
7. Vacaciones 7.1. Se otorgarán dos periodos de va-
caciones a todos los empleados
que tengan más de seis meses de
servicios. (Artículo 30 de la
Ley Federal de Trabajadores al
Servicio del Estado).
8. Licencias sin
Goce de Sueldo. 8.1. Se acatará a lo establecido en
el artículo 43 fracción VIII de
la Ley Federal de Trabajadores
al Servicio del Estado.
9. Exención de
Control 9.1. Estarán exentos del control de
asistencia:
- 9.1.1. Los funcionarios (Ver 5.1.7.)
- 9.1.2. Los empleados que en relación
a su trabajo se vean imposibili-
tados para cumplir, debiendo so-
licitar su exención a su Jefe
inmediato y al Director General
de Administración.
- Director General
de Administración 9.2. Acuerda y remite el resultado

al Departamento de Recursos Humanos.

-Departamento de
Recursos Humanos

9.2.1. Notifica por escrito al interesado del resultado del acuerdo y ejecuta.

BIBLIOGRAFIA

- Bennis, Warren. Beyond Bureaucracy, Trans-Action, 2, (1965), p.p. 31-35.
- Blau, Peter. La Burocracia en la Sociedad Moderna, (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1974).
- Brown, J.A.C. La Psicología Social en la Industria, (México: Fondo de Cultura Económica, 1958).
- Carrillo, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, (México: Ediciones I.N.A.P., 1975).
- Chinoy, Ely. La Sociedad, (México: Fondo de Cultura Económica, 1975).
- Crozier, Michel. El Fenómeno Burocrático, 1, (Buenos Aires; Amorrortu Editores, 1974).
- . El Fenómeno Burocrático, 2.
- Cyert, Richard. "Organizations, Cap. 8, Handbook of Social Psychology, 1954.
- Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, Segunda Edición Corregida, julio de 1973.
- García-Pelayo, Manuel. Burocracia y Tecnocracia, (Madrid: Alianza Editorial, S. A., 1974).
- Ghiselli, E. et. al., Psicología Industrial, (México: Editorial Letras S.A., 1959).
- Graham, William. et. al., Comparative Studies in Organizational Behavior, (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1972).
- Hampton, David. et. al. Organizational Behavior and The Practice of Management, (Illinois: Scott, Foresman and Company, 1968).
- Heady, Ferrel. Public Administration: A Comparative Perspective, (New York: Wallace S. Sayre Series Editor).
- Jacoby, Henry. La Burocratización del Mundo, (México: Si-

glo XXI Editores, S. A., 1972).

- Jiménez, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral, (México: Fondo de Cultura Económica, 1971).
- March, James. et. al. Teoría de la Organización, (Barcelona: Ediciones Ariel, 1969).
- Mc. Connell, R. Campbell. Economics: Principles, Problems, and Policies, (New York: Mc Graw-Hill, Inc., 1972).
- Pfiffner, John. et. al. Organización Administrativa, (México: Herrero Hermanos Sucesores, S. A., 1974).
- Russell, Ackoff. National Development Planning Revisted, Operations Research, Vol, 25, No. 2, March-April 1977, p.p. 210-211.
- Weber, Max. "Bureaucratic Organizations," Reprinted from The Theory of Social and Economic Organizations, 1947, p.p. 27-32.