



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
CUAUTITLÁN**

**MODELO DE CAMBIO ORGANIZACIONAL QUE PERMITA  
LOGRAR UNA EXCELENTE ADMINISTRACIÓN EN EL  
SECTOR PÚBLICO.**

**TESIS**

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

**PRESENTA:**

**PORRAS COVARRUBIAS DULCE MARÍA**

**ASESORA: DRA. SANDRA LUZ GONZÁLEZ LÓPEZ**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLÁN  
UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
DEPARTAMENTO DE EXÁMENES PROFESIONALES

U. N. A. M.  
FACULTAD DE ESTUDIOS  
SUPERIORES CUAUTITLÁN  
ASUNTO: VOTO APROBATORIO

DRA. SUEMI RODRÍGUEZ ROMO  
DIRECTORA DE LA FES CUAUTITLÁN  
PRESENTE

ATN: L.A. ARACELI HERRERA HERNÁNDEZ  
Jefa del Departamento de Exámenes  
Profesionales de la FES Cuautitlán.

Con base en el Reglamento General de Exámenes, y la Dirección de la Facultad, nos permitimos a comunicar a usted que revisamos LA TESIS:

Modelo de Cambio Organizacional que permita lograr una excelente Administración en el Sector Público

Que presenta el pasante: DULCE MARIA PORRAS COVARRUBIAS  
Con número de cuenta: 30216769-0 para obtener el Título de: Licenciada en Administración

Considerando que dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para ser discutido en el EXAMEN PROFESIONAL correspondiente, otorgamos nuestro VOTO APROBATORIO.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
Cuautitlán Izcalli, Méx. a 29 de Abril de 2013.

PROFESORES QUE INTEGRAN EL JURADO

	NOMBRE	FIRMA
PRESIDENTE	Dr. Carlos Matias Armas	
VOCAL	Dra. Sandra Luz González López	
SECRETARIO	M.A. Dolores Gutiérrez Flores	
1er SUPLENTE	M.A. Antonio Rangel Pineda	
2do SUPLENTE	L.A. María Jovita González Sierra	

NOTA: los sinodales suplentes están obligados a presentarse el día y hora del Examen Profesional (art. 127).

HHA/pm



# Agradecimientos

---

---

# A DIOS



Gracias Dios mío por tu inmenso amor, por iluminar mi camino día con día, por darme las fuerzas para salir adelante, por permitirme vivir, disfrutar y compartir cada momento, así como aprender de cada uno de ellos.

Gracias te doy por cada persona que es parte de mi vida, te pido nos bendigas siempre y en especial gracias te doy permitirme concluir este gran paso en mi vida.

TE AMO

# A LA VIRGEN



Virgencita quiero darte gracias por cubrirme con tu manto divino, por estar siempre conmigo y brindarme tu luz cuando más lo necesito, por cobijarme en tu regazo y hacerme sentir y ver todo lo bello de esta vida.

Gracias por el gran ejemplo de amor, por darnos consuelo, aliento, fe, esperanza, paz y por permitirnos luchar para alcanzar grandes logros como este que hoy culmina.

GRACIAS MADRE CELESTIAL.

# A LA DRA. SANDRA LUZ GONZÁLEZ LÓPEZ



Gracias doy a Dios y a la Virgen por permitirme conocerla, ser su alumna y su tesista. He conocido en usted más que una gran profesional, catedrática, maestra y asesora de tesis; en usted he conocido una gran mujer.

Le doy gracias por compartirme sus conocimientos, sus experiencias, consejos, dedicación, tiempo y por el amor, disposición, compromiso que dedica a su trabajo, a su pasión, pero sobre todo gracias por contagiar y predicar siempre el amor a Dios a la Virgen así como sembrar en nosotros la actitud positiva. Un gran ejemplo, mi cariño respeto y admiración.

# AL DR. CARLOS MATÍAS ARMAS



Dr. Gracias por ser un gran maestro, por exigirnos siempre dar lo mejor, por estar siempre dispuesto a ayudar y por el gran trabajo que realiza para la formación de nuevos profesionistas.

He aprendido muchas cosas de usted, pero no sólo gracias a su gran conocimiento y experiencia profesional, sino también a su calidad humana.

En especial agradezco la asesoría y cada momento brindado para la elaboración de esta tesis. Con admiración, cariño y respeto.





# Reconocimientos

---

---

# AL JURADO

Al honorable jurado por su empeño, dedicación y entrega al compartir sus conocimientos y experiencias para ayudarnos en nuestro desarrollo profesional, así como por el tiempo dedicado a este trabajo. Con admiración y respeto.

- ⌘ Dr. Carlos Matías Armas
- ⌘ Dra. Sandra Luz González López
- ⌘ M.A. Dolores Gutiérrez Flores
- ⌘ M.A. Antonio Rangel Pineda
- ⌘ L.A. María Jovita González Sierra

# A LA UNAM



Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme las puertas para poder estudiar una carrera profesional, que me ha ofrecido lo mejor para nunca detener mi camino hacia el éxito y que me impulsa a seguir aprendiendo, descubriendo y experimentando más de lo ya adquirido .

Por ser de las universidades más importantes y reconocida a nivel mundial, orgullosa estoy de pertenecer a la Máxima casa de estudios.

# A LA FES CUAUTITLÁN

Gracias por ser mi hogar en mi proceso de formación profesional, por tener grandes maestros y las herramientas necesarias para adquirir los mejores conocimientos y experiencias que se lleva cada alumno de esta facultad y que nos ayudan a seguir creciendo, aprendiendo y a dar lo mejor para ser profesionistas de calidad.





# Dedicatorias

---

---

# A MIS PADRES Y HERMANA

María Carmen Covarrubias Reséndiz

José Francisco Porras Lanzagorta †

Angelina del Carmen Porras Covarrubias



Papá: Te agradezco cada caricia, cada sonrisa, cada palabra de aliento, gracias por enseñarme a respetar, a defenderme, a darme cuenta que en la vida hay un momento y una oportunidad para cada cosa, que no necesito correr, que es mejor caminar a paso firme. Gracias por ser un gran motor e inspiración en mi vida, por ayudarme a levantarme y seguir luchando cada día, por amarme, cuidarme, protegerme y ser la luz que desde el cielo me guía. Siempre estás en mi mente, en mi corazón y en cada momento de mi vida, te recuerdo con gran amor y te dedico esta tesis.



Mamá: Gracias por todo el amor, consejos y apoyo incondicional, por cada noche de desvelo, por enseñarme grandes valores como el amor y la responsabilidad , por ser el mejor ejemplo que puedo tener para nunca darme por vencida, por hacerme creer que los sueños se pueden alcanzar con esfuerzo, dedicación, confianza y perseverancia. Contigo aprendí que los milagros existen, que el amor, la fe y esperanza mueven montañas. Doy gracias a Dios y a la Virgen por darme a la mejor mamá y por darme la oportunidad de poder compartir este gran momento contigo, porque sin ti no sería lo mismo. Sé que con palabras nunca terminaría de agradecer todo lo que me has dado, pero te dedico este logro diciéndote que te amo.

Angie: Doy Gracias a Dios y a la Virgen por tener la mejor compañía en la vida, con la que he crecido, reído, tropezado, llorado, aprendido y disfrutado cada paso. Es una gran bendición tenerte como hermana, gracias por enseñarme a ser fuerte, a disfrutar la vida, a defender siempre mis convicciones y todo esto gracias a tu ejemplo, siendo siempre tú misma y siguiendo lo que quieres.

Gracias por sonreír, disfrutar y compartir conmigo porque cada sonrisa tuya es una mía. Por tener esa personalidad única y ese ángel con el que deslumbras. Por ser mucho más de lo que puedo decir con palabras te dedico con amor este logro.

## A ALEJANDRO

Flaco: Gracias por todo el apoyo, cariño, comprensión, por jugar y reír conmigo, por compartir grandes momentos, por ser más que un amigo. Gracias por tener ese gran corazón y por formar parte de mi vida, por ser esa persona tan especial con mucho amor te dedico esta tesis.



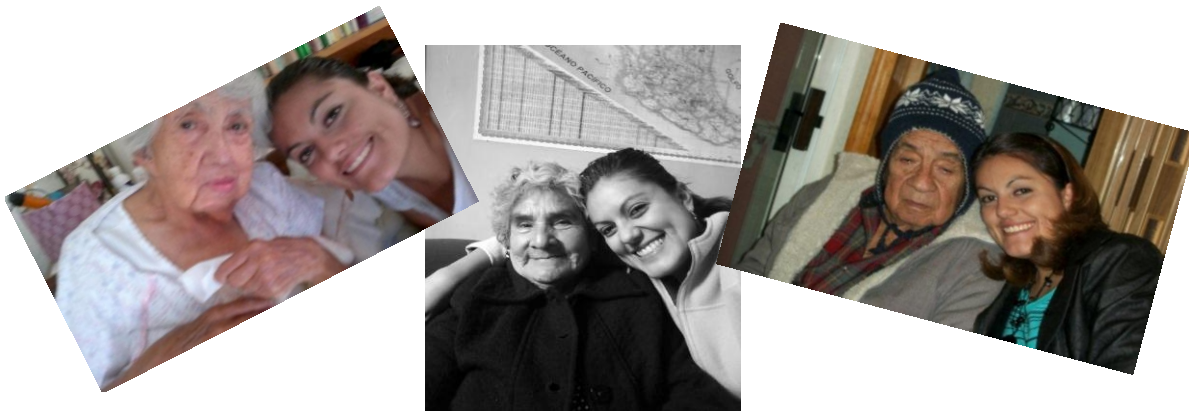
## A ALBERTO

Amor, gracias por tu gran apoyo, por tu paciencia, por ayudarme en este camino y culminarlo conmigo, pero sobre todo gracias por todo tu amor.

Agradezco y pido a Dios y a la Virgen muchas experiencias y logros juntos, gracias por ser un gran hombre y formar parte de mi vida.



# A MIS ABUELITOS



Gracias doy a Dios y a la Virgen por darme a los abuelitos más lindos del mundo, por ser ese gran pilar de mi familia. Con amor les dedico esta tesis, por estar siempre en mi camino, por preocuparse por la familia, por el amor que nos dan, por apoyarnos siempre y nunca darse por vencidos. ¡Los amo!

Abue Fina: Gracias por ser esa gran mujer luchona, alegre y con carácter fuerte, gracias a ello hiciste de tus hijos y nietos personas de bien, siempre nos das un gran ejemplo de fortaleza y ganas de vivir.

Abuelita Mati: Gracias por ser la mujer más tierna, dulce, amorosa y consentidora, gracias por tus cuidados, por cada gran consejo y experiencias juntas.

Abuelito José✠: Gracias por ser un gran roble y el jefe de la familia, por tu dedicación y amor al hacer las cosas, por tu entrega y voluntad para ayudar a los demás. Gracias por compartir tu experiencia de vida y por permitirme aprender de ella con tus grandes enseñanzas, siempre estarás en mi corazón.



# A LA FAMILIA COVARRUBIAS



Es una gran bendición ser parte de esta familia, con mucho amor dedico a ustedes esta tesis, por ser la unión y la fuerza que me alienta siempre a seguir adelante. En ustedes tengo mucho que aprender y valorar día a día; son parte indispensable en mi vida y agradezco todo el amor, apoyo y ejemplo de vida que me da cada uno de ustedes.

En especial quiero agradecer a mi tío Chucho y a mi tía Nana por ser como mis segundos padres; por cada muestra de amor y también cada regaño cuando he desviado mi camino, gracias a ello soy una mujer con valores, virtudes e incluso defectos, de los cuales aprendo para ser mejor. Agradezco también en forma muy especial a mi hermano Edgar, eres la persona más buena, noble, gentil, amorosa y honesta que conozco, es un orgullo ser tu hermana. En ti tengo uno de mis más grandes ejemplos a seguir, gracias por estar siempre a mi lado y por enseñarme que nunca es tarde para cumplir tus sueños.

# A LA FAMILIA PORRAS



Gracias por cada experiencia compartida, por ser parte de mi vida, por cada consejo y apoyo que me ayudaron a que hoy les dedique con mucho amor este logro. A pesar de la distancia siempre están en mi mente y en mi corazón, siendo parte de ese motor que me impulsa día a día.

# A MIS AMIGOS



Amigos esta experiencia y logro no hubiera sido lo mismo si no hubieran sido parte de ella.

Gracias por el apoyo, las vivencias, las clases y aprendizajes juntos. Cada uno de ustedes puso un granito de arena para que el día de hoy pueda concluir este trabajo que les dedico por ser parte de el.

En especial agradezco a Lilly, Patricia, Tellez y Héctor por nunca dejarme sola, por hacerme sonreír cuando lo necesitaba, por hacer aún más única e increíble esta experiencia, así como tenderme su mano cuando lo necesite formando una sólida, valiosa y perdurable amistad.



---

## **ÍNDICE**

	Pág.
Planteamiento del problema	i
Objetivo	ii
Hipótesis	iii
Introducción	1
<b>CAPÍTULO 1 CAMBIO ORGANIZACIONAL</b>	
1.1 La Necesidad de Cambiar	2
1.2 Concepto de Cambio Organizacional	4
1.3 Fuerzas de Cambio	7
1.4 Proceso de Cambio	11
1.5 Agentes de Cambio	44
1.6 Inicio y Estudio del Cambio	50
1.7 Implementación del Cambio	53
1.8 Resistencia al Cambio	54
1.9 Como Superar la Resistencia al Cambio	61
<b>CAPÍTULO 2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	
2.1 Raíces y Origen de la Administración Pública	67
2.2 La Administración Pública como Ciencia, Técnica o Arte	79
2.3 Concepto de Administración Pública	82
2.4 Enfoques sobre la Administración Pública en México	85
2.5 Estado y Gobierno Conceptos Fundamentales	88
2.6 Federalismo	93
2.7 Clasificación de la Administración Pública	100

---



---

## **CAPÍTULO 3 TRANSPARENCIA**

3.1 Conceptos Importantes de la Transparencia	110
3.2 Estado y Transparencia	115
3.3 Derecho a la Información	126
3.4 Marco Internacional del Derecho de Acceso a la Información Pública	135
3.5 El Derecho de Acceso a la Información en México	141
3.6 Diagnóstico y Medición de la Corrupción en México	144
3.7 Gestión Pública de la Transparencia	151
3.8 Transparencia: Un Asunto de Dos	157

## **CAPÍTULO 4 CASO PRÁCTICO**

4.1 Antecedentes de la Organización	158
4.2 Propuesta de un Modelo de Cambio Organizacional que permita lograr una Excelente Administración en el Sector Público	177
Conclusiones	216
Bibliografía	218

---



---

---

## **Planteamiento del problema**

La necesidad que tiene toda Organización al Cambio es muy importante debido a que aquellas que no se adaptan al entorno variable existente en la actualidad no alcanzan los resultados óptimos, los cuales son necesarios para la subsistencia de cualquier organización y aún más tratándose del sector público, ya que su buen funcionamiento repercute directamente en el país.

Es por eso que esta línea de investigación tiene la finalidad de planear un Modelo de Cambio Organizacional para el sector público desprendiendo la siguiente pregunta:

¿Qué sucede en el sector público cuando no cuentan con un Modelo de Cambio Organizacional adecuado a este?



---

## Objetivo

Seleccionar un Modelo de Cambio Organizacional adecuado para lograr una excelente Administración Pública.



## **Hipótesis**

Un Modelo de Cambio Organizacional adecuado permitirá lograr una excelente Administración en el Sector Público.





---

---

## Introducción

A lo largo del tiempo, el sector público se ha visto relacionado con diversos factores provocando cambios dentro del mismo. No obstante, dichos factores han aumentado considerablemente dando como resultado que sus funciones y su administración se vean afectadas.

A partir de 1917, la Administración Pública Mexicana ha diversificado sus tareas, comprendiendo objetivos que le eran ajenos, teniendo la necesidad al cambio continuo adaptándose eficazmente a las transformaciones que sufre el entorno en el que se desenvuelve.

Pero el proceso de cambio no es fácil, no todo cambio se genera de la misma forma en cualquier organización o sector; para ello es necesario estudiar, analizar y desarrollar Modelos de Cambio Organizacional adecuados a las necesidades que se presenten en cada uno de los casos y que permitan combatir la resistencia al cambio.

Es por eso que este proyecto tiene como fin el estudio de todos los aspectos relacionados al Cambio Organizacional en el sector público para el mejor desempeño de la Administración, mejorando las condiciones en las que se encuentra dicho sector en la actualidad, cumpliendo con las normas correspondientes y alcanzando el éxito.



# CAPÍTULO 1

## CAMBIO ORGANIZACIONAL



*“Las masas humanas más peligrosas son aquellas en cuyas venas ha sido inyectado el veneno del miedo.... del miedo al cambio.”*

*Octavio Paz(1914-1998) Poeta y ensayista mexicano.*



## 1.1 La Necesidad de Cambiar

Actualmente se vive en un mundo cambiante en el que existen presiones de toda índole. El fenómeno de la globalización está modificando la forma de hacer negocios y obligando a las organizaciones a desarrollar técnicas de adaptación.

Los clientes son ahora más exigentes que antes, están más conscientes de sus derechos y pretenden optimizar su dinero en cada transacción que realizan. La tecnología existe debido a la necesidad de innovar lo ya existente, ya que ha modificado la vida de la mayoría de los individuos ayudando a un buen desempeño de su trabajo y una mejor calidad de vida. El mercado se encuentra en una situación de competencia, ya que cualquier organización quiere ser preferida por los consumidores.

Por lo antes mencionado y más, cualquier organización puede enfrentar la necesidad de hacer un cambio rápido y drástico en respuesta a desarrollos significativos, solo así es como una organización puede sobrevivir y obtener el éxito.

Cambiar se ha convertido en una constante dentro de las organizaciones y ante ésta las Estructuras Organizacionales se han vuelto altamente flexibles y sufren modificaciones continuas que obligan a los empleados a hacer



cambios constantes en sus rutinas de trabajo; además, cada vez se involucran más activamente a los trabajadores en los procesos de transformación y sus remuneraciones están directamente ligadas a su capacidad de adaptación.

Pero el cambio es un término que con frecuencia nos produce cierta sensación de incertidumbre y temor, si no fuera por el cambio, la vida laboral de las personas sería muy rutinaria. La planeación no sería en absoluto un problema, ya que las actividades y situaciones que pudieran presentarse mañana serían las mismas que las del día de hoy.

Sin embargo, el cambio es una realidad y debemos aprender a controlarlo, así como organizar las intervenciones para que éste se prevea y se planee a fin de mejorar el bienestar de los empleados y la eficacia de cualquier organización.

“Cuando el mundo de los negocios comienza a cambiar, solamente prosperan aquellas organizaciones que reaccionan con rapidez. Esta capacidad para reaccionar requiere gran flexibilidad y una actitud abierta hacia nuevas ideas y enfoques”<sup>1</sup> que facilite la adaptación a los cambios que se tengan que dar.

---

<sup>1</sup> Morris, Daniel C. y Brandon, Joel, *Reingeniería: Como aplicarla con éxito en los negocios*, p.55.



## 1.2 Concepto de Cambio Organizacional

Para poder entender lo que significa el cambio organizacional, es necesario definir el cambio como “la adquisición de nuevas ideas y prácticas de reflexión, razonamiento y desempeño”<sup>2</sup> y a la organización como grupo de personas y medios relacionados con un fin determinado.

Tomando en cuenta lo anterior, a continuación se refieren los conceptos de diferentes autores.

### ❖ Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (INITE)

Este instituto señala que “el cambio organizacional consiste en cualquier alteración ocurrida en el entorno de trabajo.”<sup>3</sup>

Haciendo referencia en que el cambio organizacional es una variación dentro del ambiente de trabajo que afecta la organización y sus elementos.

### ❖ Samuel C. Certo.

“El cambio organizacional es el proceso que se sigue para modificar una organización.”<sup>4</sup>

Indicando que el cambio organizacional es un conjunto de actividades relacionadas con el fin de mejorar una organización.

<sup>2</sup> Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (INITE), *Administración 3*, p. 405.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 405.

<sup>4</sup> Certo, Samuel C., *Administración Moderna*, 1ª Edición, p. 288.



### ❖ **Richard L. Daft.**

Daft por su parte cita que el cambio organizacional es la “adopción de una idea o conducta nueva por parte de una empresa.”<sup>5</sup>

Menciona que el cambio organizacional consiste en que la empresa acepte un pensamiento y siga cierto comportamiento diferente al habitual.

### ❖ **Don Hellriegel**

Hace alusión que “el cambio organizacional se refiere a toda transformación que experimenta el diseño o el funcionamiento de una organización.”<sup>6</sup>

Hellriegel hace énfasis en que el cambio organizacional abarca toda renovación que se lleve a cabo en el diseño o en las actividades de una organización.

### ❖ **José Albors**

“El cambio organizacional es aquel proceso que logra que las actividades (de la organización) sean realizadas con eficiencia y eficacia a través de otras personas.”<sup>7</sup>

Para este autor el cambio organizacional es el trabajo en equipo realizado con la optimización de los recursos y logrando los mejores resultados.

---

<sup>5</sup>Daft, Richard. L., **Administración**, 6ª Edición, p. 374.

<sup>6</sup>Hellriegel, Don, Jackson, Susan E. y Solum, John W., **Administración. Un enfoque basado en competencias**, p. 388.

<sup>7</sup>Albors, José y Martínez, Albert, **Comportamiento Organizativo y Gestión**, p. 426.



### ❖ **Gareth R. Jones**

“El cambio organizacional es el proceso por medio del cual las organizaciones pasan de su estado actual a algún estado futuro deseado para aumentar su eficacia.”<sup>8</sup>

Este autor dice que el cambio organizacional es el desarrollo por el que pasan las organizaciones para aumentar el logro de sus objetivos en el tiempo planeado.

### ❖ **Dra. Sandra Luz González López**

El cambio organizacional es un “cambio planeado de actitudes, valores, ideas, costumbres y estructuras para lograr la máxima eficiencia, es decir los mejores resultados.”<sup>9</sup>

Es planear la modificación de la organización para obtener los mejores resultados.

Analizando los conceptos antes mencionados se desprende que el cambio organizacional es el proceso que siguen las organizaciones alterando su entorno de trabajo para lograr el éxito.

---

<sup>8</sup> Jones, Gareth R., *Teoría Organizacional diseño y cambio en las organizaciones*, 5ª Edición, p. 269.  
<sup>9</sup>Castelo, Colla, Citali, *Tesis de licenciatura: Propuesta de un Modelo de Desarrollo Organizacional para Combatir la Resistencia al Cambio en una empresa de Servicio*, p. 56.



## 1.3 Fuerzas de Cambio

Las organizaciones están sujetas a la interacción de fuerzas que intervienen en ella originando el cambio. Las cuales se identifican como fuerzas internas y externas.

### ❖ Fuerzas externas (exógenas)

Proviene de afuera de la organización.

“Son factores generados en el ambiente externo de la organización que producen cambios que motivan una rápida adaptación de la empresa ante la imposibilidad de controlarlos plenamente. Asimilar este tipo de cambio es mucho más difícil debido a que los involucrados tienden a sentirse descontentos o francamente impotentes ante el desequilibrio provocado.”<sup>10</sup>

Las fuerzas externas que crean la necesidad del cambio provienen de diferentes fuentes, tales como el mercado, las regulaciones gubernamentales, la tecnología, así como la economía cambiante propia de cada país.

Por ejemplo, el mercado ha obligado la implantación de cambios organizacionales en empresas al permitir la entrada de la competencia. Los cambios en los hábitos de consumo de la población son

<sup>10</sup> Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (INITE), *Administración 3*, p. 406.





considerados, asimismo, como parte de las fuerzas externas originadas por el mercado. Las personas suelen comprar ciertos artículos en determinada época del año, lo que implica que las empresas deban realizar cambios en la venta de sus productos con cierta periodicidad.

Las regulaciones gubernamentales también desencadenan con bastante frecuencia el cambio. El ejemplo más claro de este tipo de fuerza lo constituyen las modificaciones tributarias ya que obligan no sólo a las empresas, sino también a las personas físicas a realizar importantes cambios de planeación financiera.

De igual manera la tecnología crea fuertes necesidades de cambio; por ejemplo, el innovador y sofisticado desarrollo de equipo médico, las aulas de educación virtual, equipadas con computadoras que utilizan un software bastante complejo, o simplemente los medios que se utilizan para la comunicación.

Ciertamente los cambios económicos también afectan a todas las organizaciones, ya que un brusco movimiento en las finanzas nacionales de un país puede originar cambios dramáticos en el estatus financiero de muchos otros países y, en consecuencia, de las organizaciones establecidas en los mismos.



### ❖ Fuerzas Internas (endógenas)

Nacen de las actividades y decisiones internas. “Generadas al interior de la empresa, son aquellos factores que inciden en la organización produciendo cambios cuyas expectativas de ser asimilados y controlados es mayor.”<sup>11</sup> Estas fuerzas internas se originan principalmente por las operaciones o procedimientos que se realizan dentro de la organización y, en segunda instancia, por la influencia de los cambios externos.

Cuando una organización modifica sus planes a largo plazo, generalmente tienen que introducir de manera gradual una gran cantidad de cambios.

La introducción de equipo nuevo representa una de las fuerzas que impulsa el cambio. Cuando se toma la decisión de comprar equipo nuevo que permita nuevas funciones o la simplificación de tareas en determinado trabajo, implica grandes o significativos cambios en la manera de operar.

Así mismo la fuerza de trabajo de la organización raramente es estable. Con la apertura de nuevas plazas, y con los despidos, las renunciaciones y los retiros, la composición del grupo de empleados sufre cambios en cuanto a edad, educación, sexo, cultura corporativa, etc.

---

<sup>11</sup> Ibidem. p. 406.



Las actitudes de los empleados también desencadenan cambios internos en las organizaciones. Un incremento en el estrés podría producir cierta insatisfacción laboral y, por consiguiente, aumento en los rangos de ausentismo y rotación de personal, factores que a su vez, provocan cambios organizacionales.



## 1.4 Proceso de Cambio

Cada proceso de cambio es único, ya que los factores condicionantes suelen diferir significativamente en cada caso y no se dan en condiciones similares, sin embargo existen modelos que facilitan su estudio.

Los modelos y las teorías representan, en palabras o en imágenes, las características importantes de algunos fenómenos, describen esas características como variables, y especifican las relaciones entre ellas. Las teorías del cambio planificado tienden a concentrarse en la manera de implementar el cambio en las organizaciones. Estos modelos, conocidos como “Teorías del Cambio”, describen las actividades necesarias para iniciar el cambio organizacional y llevarlo a cabo. A continuación se describen algunos modelos de cambio planificado:

### ❖ **Modelo de Cambio de Lewin.**

Uno de los primeros modelos fundamentales fue propuesto por Kurt Lewin. Para él, “el cambio es una modificación de las fuerzas que dan estabilidad al comportamiento de un sistema. En concreto, una serie de comportamientos en un momento dado es el resultado de dos conjuntos de fuerzas: las que tratan de mantener el estado actual (statu quo) y las que tratan de modificarlo.”<sup>12</sup> Cuando ambos conjuntos son bastante uniformes, el comportamiento actual se conserva en lo que Lewin llamó

<sup>12</sup> Cummings, Thomas G. y Worley, Christopher, *Desarrollo Organizacional y Cambio*, 8ª Edición, p. 22.



estado de “equilibrio casi estacionario”. Para alterar ese estado podemos aumentar las fuerzas que buscan el cambio, disminuir las que tratan de mantener el estado actual o bien aplicar una combinación de ambas. El proceso de Lewin se compone de tres pasos:

**Descongelamiento:** Esta fase implica reducir las fuerzas que mantienen a la organización en su actual nivel de comportamiento, en ella se motiva a los individuos de la organización y se les prepara para el cambio. Es un proceso en el cual se actúa sobre las fuerzas que impulsan el comportamiento deseado o limitan la resistencia al cambio en los miembros de la organización.

Los pasos que propone Edgar H. Schein en un proceso radical de descongelamiento son:

- ✦ Los individuos que deben actuar para lograr el cambio son retirados de las rutinas acostumbradas, de sus fuentes de información y de sus relaciones sociales.
- ✦ Los individuos son desvalorizados de acuerdo con su actitud actual, a fin de que vean su estado presente como indeseable y luchen por el cambio.
- ✦ La recompensa está siempre ligada al cambio y las actitudes de no cambio son castigadas.



**Cambio o movimiento:** Esta fase consiste en desplazarse hacia un nuevo estado o nuevo nivel dentro de la organización con respecto a patrones de comportamiento y hábitos.

Hersey dice que una vez que los individuos han sido motivados al cambio, están listos para ser provistos de los patrones de cambio. Este proceso puede ocurrir mediante dos formas o métodos de aplicación: Identificación o internalización.

El cambio, mediante *identificación*, consiste en presentar al individuo modelos de los cuales puede aprender nuevos patrones de comportamiento, de manera tal que se identifique con dichos modelos y trate de imitarlos.

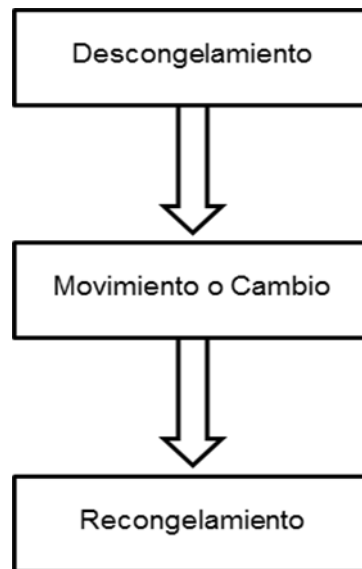
La *internalización*, por otro lado, ocurre cuando los individuos son expuestos a situaciones en las que el nuevo comportamiento debe ser puesto en práctica. El cambio ocurre no sólo porque el nuevo comportamiento es realmente necesario para sacar adelante dicha situación, sino también porque ahora se demanda la satisfacción de nuevas necesidades que pueden cumplirse solamente a través del cambio.

**Recongelamiento:** En esta fase se estabiliza a la organización en un nuevo estado de equilibrio, en el cual con frecuencia necesita el apoyo



de mecanismos como la cultura, las normas, las políticas y la estructura organizacional.

Lo más importante de esta etapa es lograr que el nuevo comportamiento no se extinga y, para prevenir esto, es necesario que se hagan refuerzos continuos del valor del cambio hacia el comportamiento actual.



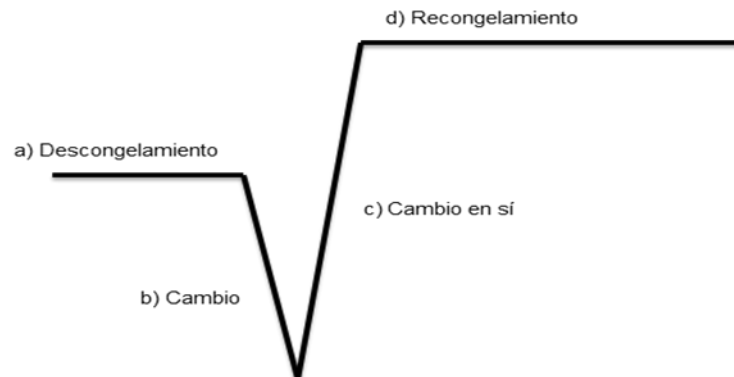
FUENTE: Cummings, Thomas G. y Worley, Christopher, *Desarrollo Organizacional y Cambio*, 8ª Edición, p. 23.

Además, Lewin sostiene que estas tres fases se pueden lograr si:

1. Se determina el problema.
2. Se identifica su situación actual.
3. Se identifica la meta por alcanzar.
4. Se identifican las fuerzas positivas y negativas que inciden sobre él.
5. Se desarrolla una estrategia para lograr el cambio a partir de la situación actual dirigiéndolo hacia la meta.



La perspectiva de Lewin se puede ampliar si se presenta el modelo de cambio de tres fases (descongelamiento, cambio y recongelamiento) mediante el llamado esquema de la raíz cuadrada, dado que en efecto, este modelo es muy similar a esa operación aritmética.



FUENTE: Guízar Montúfar, Rafael, *Desarrollo Organizacional Principios y aplicaciones*, 3ª Edición, p.45.

- a) Como se puede observar, en la fase de descongelamiento prevalece una situación determinante; por ejemplo, la elaboración del control de inventarios por medios manuales, con el consiguiente desperdicio de horas-hombre y la posibilidad muy alta de cometer errores.
- b) Se presenta el proceso de cambio, en el cual, al principio se puede observar un decremento de la productividad. Si se recurre nuevamente al ejemplo del control de inventarios, se podría suponer que a la persona responsable de dicho control de inventarios no le fue posible entregar oportunamente su reporte mensual ni tampoco manejar el paquete computacional requerido para agilizar el proceso de control de la mercancía.





- c) Posteriormente, dentro de ese mismo proceso de cambio, se puede observar un incremento de la productividad dado que ya le es más fácil al sujeto de cambio asimilar el nuevo paquete de computación y ha podido economizar tiempo y mejorar la exactitud de su reporte, además de que le fue posible entregarlo de manera oportuna.
- d) Por último, se inicia la etapa de recongelamiento, en la cual el nuevo método se integra como una parte de la actividad normal de trabajo.

En el ejemplo, el empleado pudo integrar a su sistema de trabajo el paquete computacional y descartó totalmente la elaboración del control de inventarios por medios manuales. En ese momento se pudo decir que se logró asimilar el cambio.

### ❖ **Modelo de Investigación de la Acción.**

“El modelo clásico de Investigación de la Acción se centra en el cambio planificado como un proceso cíclico en que la investigación inicial de la empresa suministra información para guiar acciones subsecuentes.”<sup>13</sup>

Después se evalúan los resultados de la acción para proporcionar más información para guiar más acción y así en forma sucesiva. Este ciclo iterativo de investigación y acción requiere mucha colaboración entre los empleados y los profesionales del desarrollo organizacional. Concede gran importancia a la obtención de datos y al diagnóstico antes de planear la acción y de la implementación, además de una rigurosa

---

<sup>13</sup> Ibidem. p. 24.



evaluación de los resultados que se obtengan.

El modelo original de investigación de la acción consta de ocho pasos principales:

**Identificación del problema.** En general comienza cuando un ejecutivo de alto nivel o alguien con suficiente poder e influencia se da cuenta de que la organización tiene uno o varios problemas susceptibles de resolverse con ayuda de un experto en el desarrollo organizacional.

**Consultoría con experto en ciencias del comportamiento.** En el contacto inicial se da una evaluación meticulosa entre él y su cliente. El experto tiene su propia teoría normativa del desarrollo o su marco de referencia, debiendo estar consciente de esas suposiciones o valores. Cuando las comparte con el cliente desde el principio establece una atmósfera abierta y de colaboración.

**Obtención de datos y diagnóstico preliminar.** Este paso lo realiza casi siempre el experto, a menudo junto con los integrantes de la empresa. Recaba la información adecuada y la analiza después para averiguar las causas de los problemas. Los cuatro métodos básicos son: Entrevistas, observación de procesos, cuestionarios y datos sobre el desempeño organizacional (que a menudo no se recaban desgraciadamente). Un método de diagnóstico comienza con la observación, administra después



una entrevista semiestructurada y concluye con un cuestionario que mide con exactitud el problema detectado en etapas anteriores. Al conseguir la información diagnóstica, los expertos pueden influir en quienes la proporcionan. En el desarrollo organizacional todo lo que haga puede considerarse como intervención que incidirá de alguna manera en la organización.

**Retroalimentación al cliente o grupo más importante.** Por ser la investigación-acción una actividad de colaboración, los datos diagnósticos se proporcionan al cliente, casi siempre en una junta de grupo o del equipo de trabajo. Este paso, en que el experto suministra información, sirve para conocer los puntos fuertes y débiles de la organización o unidad en cuestión. Él le proporciona al cliente todos los datos relevantes y útiles. Claro que protegerá las fuentes confidenciales y en ocasiones inclusive no se las dará. Para definir la relevancia y utilidad de la información se requiere tener en cuenta la privacidad y la ética, además de determinar si el grupo está preparado para ella o si el cliente adoptará una actitud demasiado defensiva.

**Diagnóstico conjunto del problema.** En este paso los miembros de la organización discuten la retroalimentación y exploran con el experto si quieren trabajar en el problema. Existe una estrecha relación entre la obtención de datos, la retroalimentación y el diagnóstico, porque el

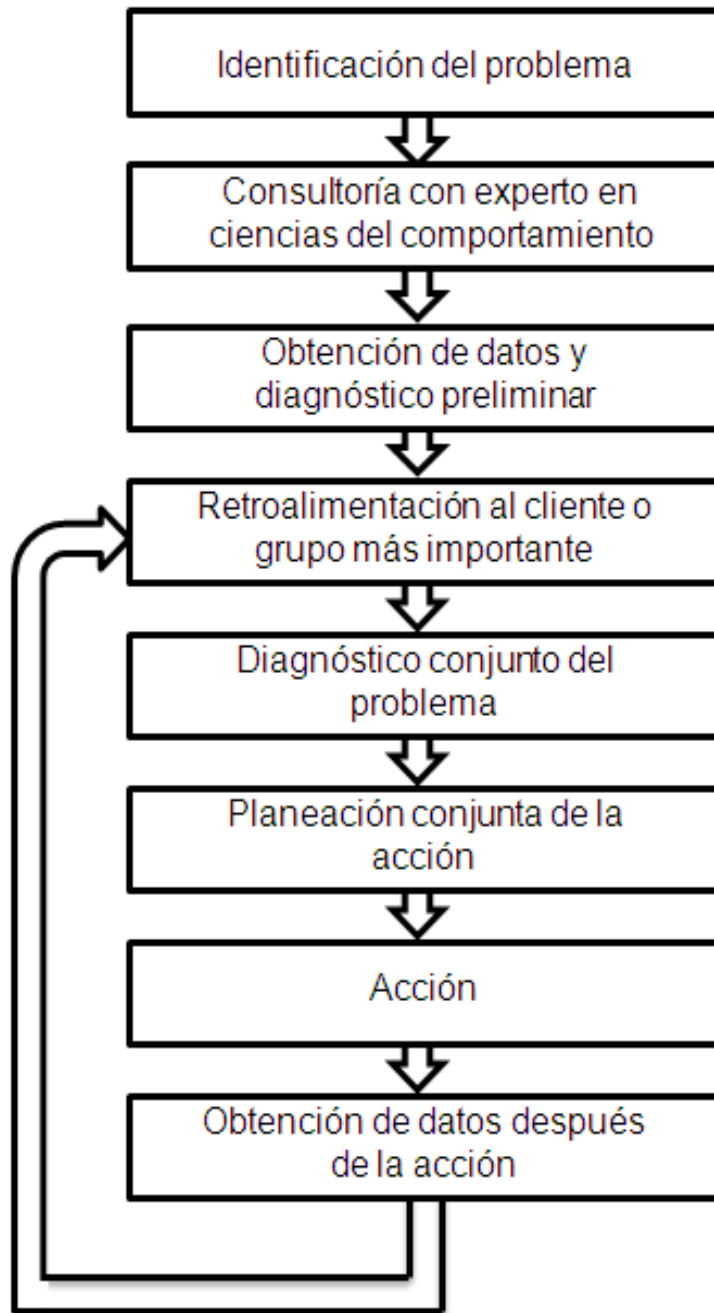


consultor resume los datos básicos obtenidos de los miembros, presentándoselos después para su validación y un diagnóstico posterior.

**Planeación conjunta de la acción.** Después el experto y los miembros de la empresa se ponen de acuerdo en las medidas a tomar. Inicia así el proceso de transición o cambio (descrito en el modelo del cambio de Lewin), en el que la empresa elige la mejor manera de alcanzar otro equilibrio casi estacionario. En esta etapa la acción a realizar depende de la cultura, la tecnología y el entorno de la organización; el diagnóstico del problema; el tiempo y el costo de la intervención.

**Acción.** En esta etapa se da la transición de un estado a otro. Puede consistir en instalar nuevos métodos y procedimientos, en reorganizar las estructuras y los diseños de trabajo, en reforzar conductas nuevas. Son medidas que rara vez pueden introducirse de inmediato, sino que requieren un periodo de transición mientras la empresa pasa del estado actual al deseado.

**Obtención de datos después de la acción.** Por ser un proceso cíclico la investigación-acción, los datos se recaban después de efectuada la acción para medir y determinar sus efectos y comunicar los resultados al cliente. Ello a su vez puede originar el volver a hacer un diagnóstico y otra intervención más.



FUENTE: Cummings, Thomas G. y Worley, Christopher, *Desarrollo Organizacional y Cambio*, 8ª Edición, p. 23.



### ❖ **Modelo positivo.**

Este modelo de cambio representa una ruptura con el de Lewin y con la investigación-acción. Estos dos últimos se fundan primordialmente en una deficiencia: Se concentran en los problemas y en cómo resolverlos para que la organización funcione mejor. “El modelo positivo se concentra en lo que están haciendo bien.”<sup>14</sup> Ayuda a sus integrantes a entender a la empresa cuando alcanza su nivel óptimo y aprovecha esas capacidades para obtener resultados aún mejores. Éste demuestra que tendemos a comportarnos de modo que se cumplan nuestras expectativas. Por eso las expectativas positivas en la empresa pueden crear una anticipación que vigoriza y dirige el comportamiento en función de hacer que esas creencias se realicen.

El modelo positivo ha sido aplicado al cambio planeado principalmente mediante el proceso de investigación apreciativa, ésta investigación estimula una orientación favorable ante la manera de concebir el cambio y de manejarlo. Alienta la participación general de los empleados al crear una visión común del potencial positivo de su empresa. A su vez la apreciación común crea una imagen poderosa y orientadora de lo que la organización debería ser.

El modelo positivo consta de cinco fases:

---

<sup>14</sup> Ibidem. p. 26.



- 1. Iniciar la investigación.** En esta primera fase se elige el tema del cambio. Se da prioridad a la participación de los integrantes para identificar el problema organizacional que están más dispuestos a resolver. Por ejemplo, pueden optar por buscar la eficaz colaboración de hombre-mujer de éxito (en contraste con la discriminación sexual), casos de satisfacción del cliente (en contraste con casos de insatisfacción), equipos de trabajo sumamente eficiente o proceso de desarrollo del producto que con gran urgencia aporten ideas creativas al mercado. Si para ellos la orientación de la investigación es real e importantísima, el proceso del cambio presentará dichos atributos.
- 2. Investigar las mejores prácticas.** Esta fase consiste en recabar información sobre lo mejor de la empresa. Si el tema es la innovación organizacional, los empleados ayudan a diseñar un protocolo de entrevista para reunir episodios de nuevas ideas que fueron desarrolladas e implementadas. Ellos realizan entrevistas; se entrevistan unos a otros y cuentan historias de innovación en las que intervinieron. Después las integran para crear un fondo de información que describe la empresa como sistema innovador.
- 3. Descubrir los temas.** En esta fase los empleados examinan las historias tanto grandes como pequeñas, para identificar los temas que representan las dimensiones comunes de las vivencias.



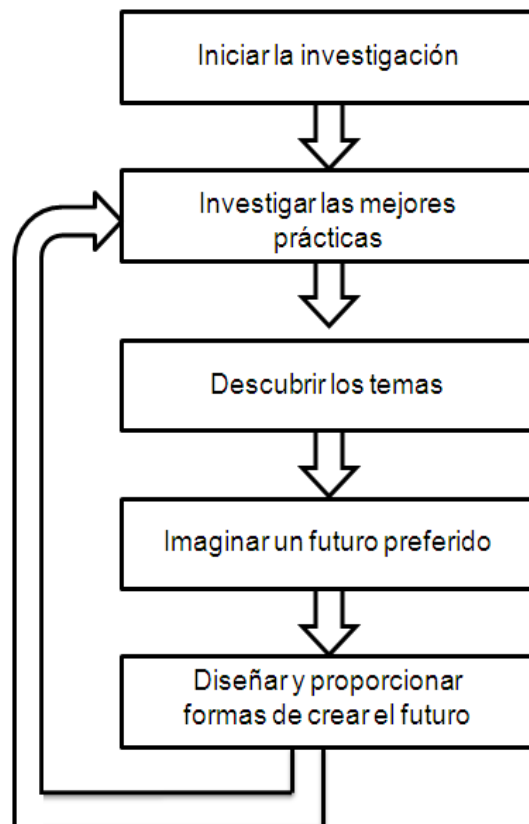
Por ejemplo, las relativas a la innovación pueden contener temas de cómo los gerentes permitieron a sus subordinados explorar ideas nuevas, del apoyo que éstos recibieron de sus compañeros de trabajo y de cómo el contacto con los clientes generó ideas creativas. Ningún tema es demasiado insignificante para ser representado; conviene describir todos los mecanismos implícitos que contribuyeron a generar y respaldar los temas. Éstos sirven para hacer la transición de “lo que es” y “lo que puede ser”.

**4. Imaginar un futuro preferido.** Después los empleados examinan los temas identificados, cuestionan la situación actual (statu quo) y describen un futuro atractivo. Con base en el pasado exitoso de la organización, visualizan en forma colectiva el futuro y generan “propuestas de posibilidad”, afirmaciones que conectan las prácticas óptimas del momento, con las posibilidades ideales de su organización futura. Las propuestas ofrecen un panorama emocionante, provocativo y el dibujo posible del futuro. Con base en estas posibilidades, los empleados identifican a los participantes idóneos y los procesos más importantes que han de modificarse para que apoyen al advenimiento del futuro soñado. La visión se convierte en una afirmación de “lo que debería ser”.





**5. Diseñar y proporcionar formas de crear el futuro.** La última fase incluye en diseño y la entrega de formas de crear el futuro. Describe las actividades y produce los planes necesarios para realizar la visión. Después pasa a las etapas de acción y evaluación, semejantes a las de la investigación-acción. Los empleados efectúan cambios, juzgan los resultados, hacen los ajustes pertinentes y toman otras medidas, conforme llevan la organización a la visión y apoyan “lo que será”. El proceso no se interrumpe y prosiguen las conversaciones sobre lo mejor.





### ❖ **Modelo de Planeación por Lippitt, Watson y Westley. (Cambio planeado)**

El modelo de planeación es un intento por definir las etapas del cambio planeado. Fue desarrollado por Lippitt, Watson y Westley, y después modificado y perfeccionado. “Los dos principales conceptos de este modelo indican que toda la información debe ser compartida libremente entre la organización y el agente de cambio, y que esta información es útil si y sólo si puede ser convertida después en planes de acción.”<sup>15</sup>

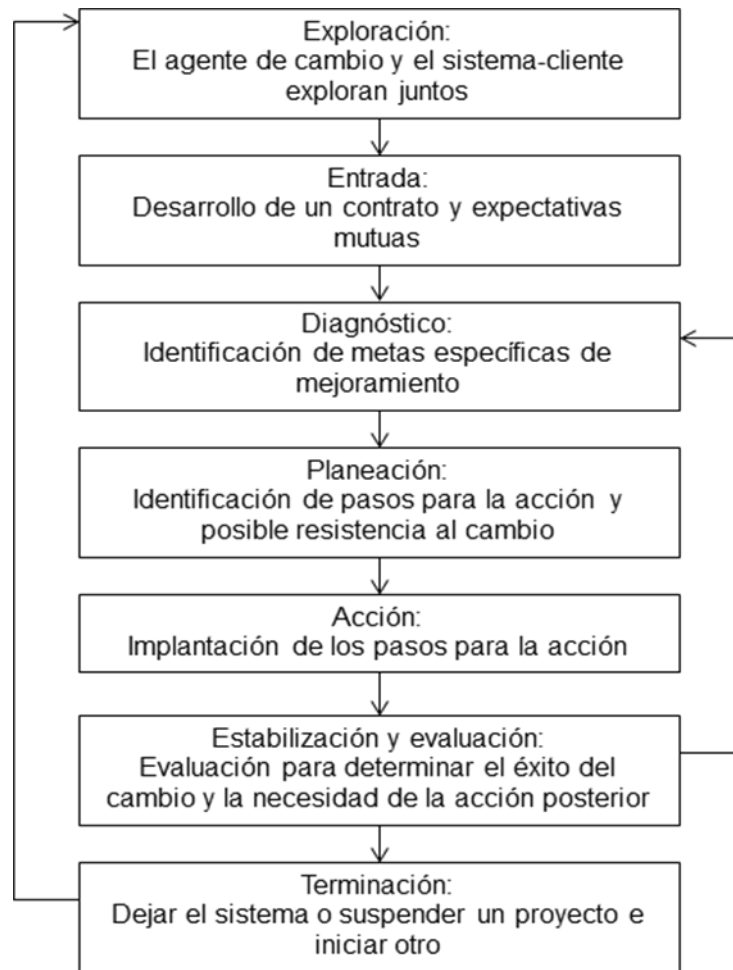
En el siguiente diagrama se describen los siete pasos que sugieren los autores de este modelo, aunque cabe decir que es raro que se lleve a la práctica en forma literal, ya que el modelo se puede adecuar a las necesidades de la organización.

En el siguiente modelo se puede observar que pone énfasis en desarrollar una meticulosa labor de planeación del proceso de cambio que permita asegurar, en lo posible, el éxito del programa.

Ésta suele ser una etapa altamente compleja para las organizaciones que no están dispuestas a aceptar el cambio y a reconocer que deben hacerlo.

---

<sup>15</sup> Guízar Montúfar, Rafael, *Desarrollo Organizacional Principios y aplicaciones*, 3<sup>ra</sup> Edición, p.47.



FUENTE: Guízar, Montúfar, Rafael, *Desarrollo Organizacional Principios y aplicaciones*, 3<sup>ra</sup> Edición, p.48.

### ❖ Modelo de Faria Mello

Este proceso es cíclico, la fase de entrada puede considerarse como algo que comienza a acontecer, por lo menos en parte, antes del establecimiento del contrato. Faria Mello señala: Que “Contacto, contrato y entrada se funden en una gran fase inicial de multicontactos, precontratos y subcontratos, con diferentes grados de profundidad o como extensión de la entrada.”<sup>16</sup>

<sup>16</sup>Ibidem. p. 50.



Se puede decir que el contacto se trata de una exploración entre consultor y cliente, lo cual permite iniciar un conocimiento mutuo y un examen preliminar de la situación por parte del consultor.

La fase de contacto puede constar de una o más reuniones o encuentros entre consultor y cliente.

El contrato debe ser el resultado del acuerdo entre el agente de cambio y el sistema-cliente.

<b>Contactos</b>
• Identificación del cliente
• Explorar su disposición para el cambio
• Definir el supuesto
• Historia del supuesto
• Por qué fracasó
• Detección de actitudes
<b>Contratos</b>
• Proyecto por realizar-magnitud, alcance
• Roles
• Tiempo de entrega
• Modelo por utilizar para la recopilación de la información
• Forma de entrega y presentación
• Costo
• Proceso con todos sus pasos
• Contrato recontratable
• Quienes deben participar en la presentación del proyecto
• Cuándo se dará la información y en qué paso del modelo
• No se darán nombres de los informadores (sólo información)
• Al llegar al diagnóstico se debe detener el proceso
• Posibilidad de no encontrar el supuesto, ya que nada garantiza que la fuente de información no distorsione los datos.

FUENTE: Guízar, Montúfar, Rafael, *Desarrollo Organizacional Principios y aplicaciones*, 3<sup>ra</sup> Edición, p.53.



Se puede decir que una vez que se ha establecido el contrato, una consecuencia lógica sería la celebración del mismo, en la cual se estipularán con claridad las expectativas tanto del llamado sistema-cliente (la empresa) como del agente de cambio (consultor) con respecto al programa. Es importante que estas expectativas consten por escrito para evitar malos entendidos o expectativas falsas con relación al alcance del programa.

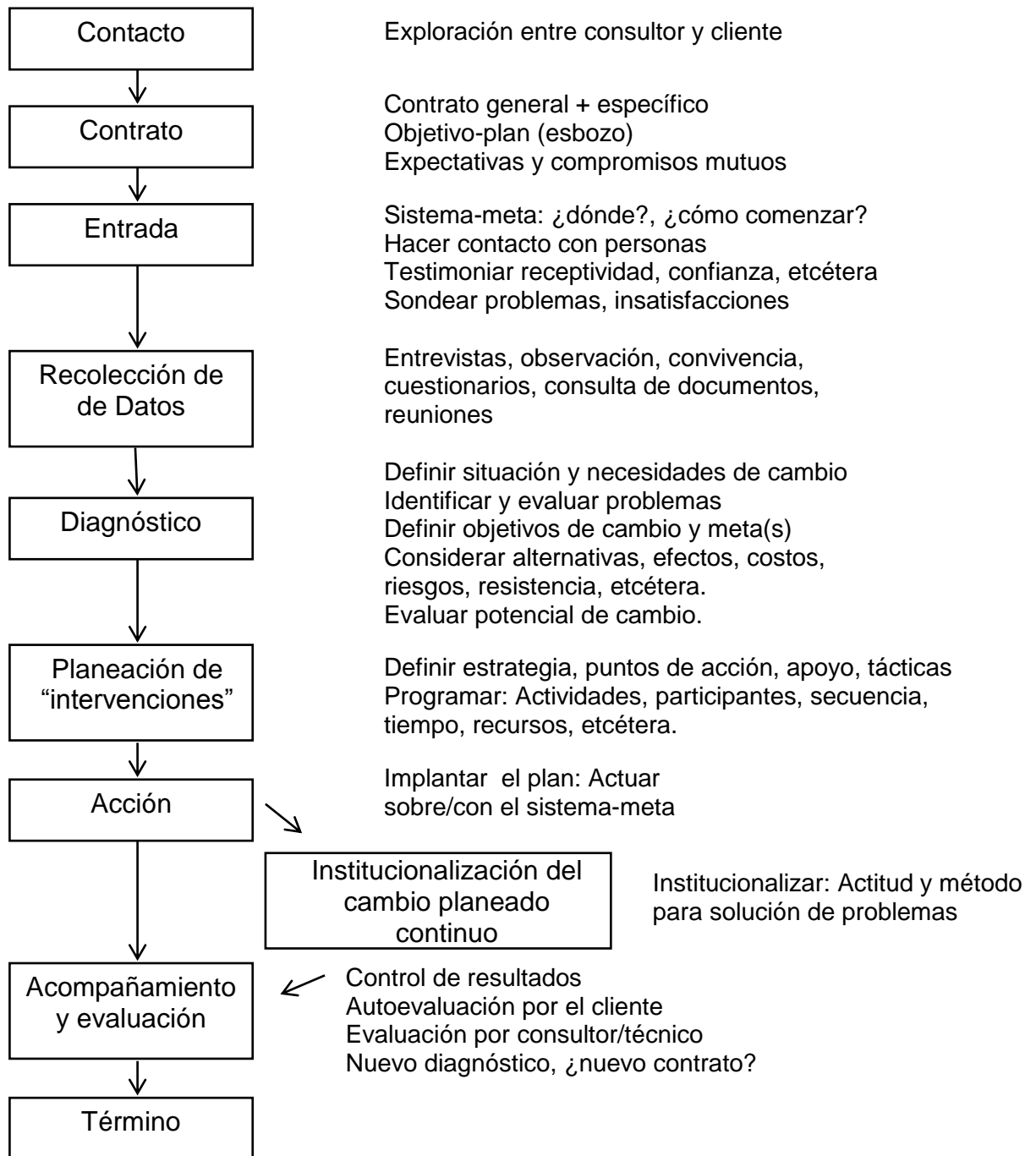
Un contrato tipo puede constar de las siguientes partes:

1. Objetivo.
2. Esbozo del plan de trabajo que incluya un cronograma del mismo.
3. Actividades que deberán ser desarrolladas por el consultor, horarios de asesoría y honorarios, en caso de que se trate de un consultor externo.
4. Expectativas y compromisos entre consultor y cliente.

Es importante que periódicamente se someta a revisión el contrato inicial, dado que “sobre la marcha” puede necesitar modificaciones.



## CAMBIO ORGANIZACIONAL

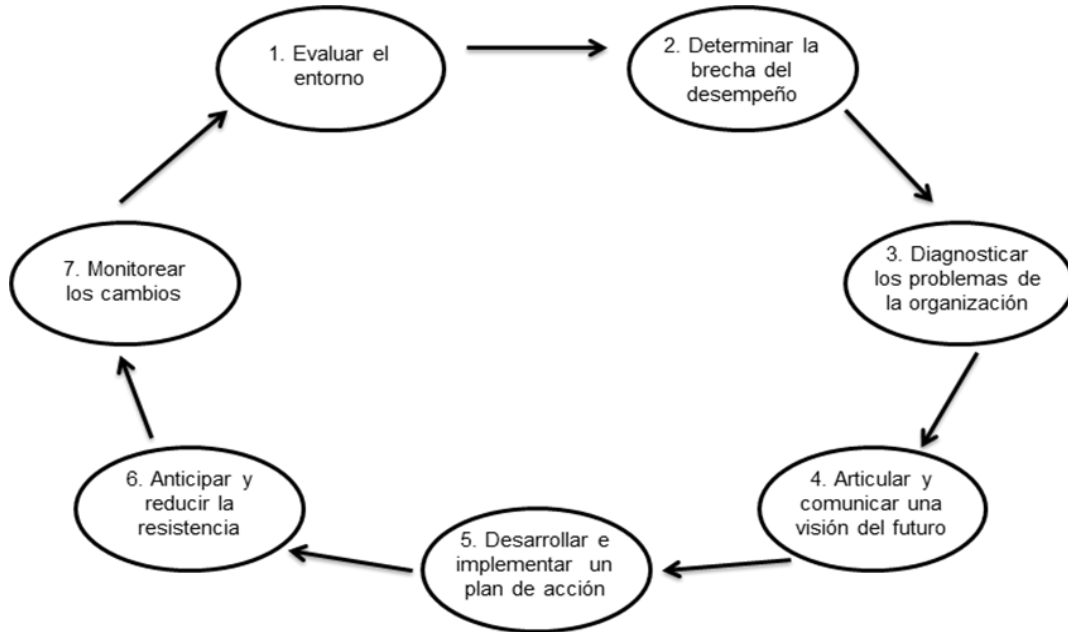


FUENTE: Guízar, Montúfar, Rafael, *Desarrollo Organizacional Principios y aplicaciones*, 3<sup>ra</sup> Edición, p.51.



❖ **Modelo de Don Hellriegel**

Este autor presenta los pasos que implica la planeación del cambio organizacional. Cabe mencionar que no todos los cambios planeados avanzan estrictamente como nos muestra en su modelo.



FUENTE: Hellriegel, Don. Jackson, Susan E.y Solum, John W., **Administración: Un enfoque basado en competencias**, 11ª Edición, p.394.

**1. Evaluar el entorno.** El grado como el ritmo de cambio que se registre en el entorno tendrán implicaciones para las organizaciones. Los cuatro factores del entorno que son mayormente responsables de estimular el cambio organizacional son: Los clientes, la tecnología, los competidores y los trabajadores. Otros factores que podrían ser una presión para que las organizaciones cambien son: La globalización, los avances tecnológicos y las acciones de grupos de interés importantes,



como serían: Los accionistas, las autoridades reguladoras, los sindicatos y los grupos de acción política.

**2. Determinar la brecha del desempeño.** Una brecha del desempeño se refiere a la distancia que separa lo que la organización está haciendo de lo que quiere hacer. Cuando los administradores determinan la brecha de desempeño pueden presentar respuesta clara a la pregunta ¿Qué anda mal?

**3. Diagnosticar los problemas de la organización.** El objeto del diagnóstico de la organización es identificar la naturaleza y el grado de los problemas, para tener conocimiento de las razones que explican las brechas del desempeño, antes de tomar medidas. Este paso responde a la pregunta ¿Por qué hay brechas de desempeño? Decir que el diagnóstico debe ir antes de la acción tal vez parezca evidente, pero es frecuente que su importancia se subestime. A menudo los administradores orientados a los resultados inician el proceso de cambio de manera prematura y con impaciencia buscan soluciones antes de que la naturaleza del problema mismo esté clara.

**4. Articular y comunicar una visión del futuro.** Los esfuerzos por producir un cambio que tienen éxito están guiados por una visión clara del futuro. Mientras los líderes no hayan formulado una visión clara y





convencido a otros de que se unan a ellos para dedicarse a esa visión, no podrán generar el entusiasmo ni los recursos que se necesitan para un cambio cultural de gran escala.

A efecto de comunicar la visión del líder, las fuentes fidedignas deben enviar los mensajes de forma consistente e insistente por medio de los diversos canales de la organización.

**5. Desarrollar e implementar un plan de acción.** Si bien las inversiones en la planeación a menudo producen mejoras significativas en la productividad, muchas empresas inician actividades para producir un cambio significativo sin un plan de acción mediano e integrado. En el caso de la mayoría de las actividades de la organización para producir un cambio, el plan de acción puede ser bastante complejo y la mayoría de los empleados tal vez no lo entiendan con facilidad porque incluye propuestas para todos los niveles y todas las unidades involucradas en el esfuerzo por cambiar. No obstante en una organización estructurada con base en los departamentos funcionales, cada departamento debe preparar un plan de acción más enfocado, basado en el plan general.

El plan de acción no se debe adoptar antes de que se haya considerado el abanico completo de métodos alternos para fomentar



el cambio. Un plan de acción articula las metas del cambio, describe las medidas específicas que se aplicarán para monitorear y evaluar el avance hacia dichas metas y proporciona un calendario para la implementación y la evaluación.

*Considerar las alternativas.* Cuando la gerencia prepare un plan de acción debe tomar en cuenta todas las alternativas viables, con todo y sus ventajas y desventajas. Para abatir costos, algunas empresas recurren a los despidos, pero algunas otras saben que los efectos que éstos tendrán a largo plazo pueden ser muy negativos y, por lo mismo, han empleado otros métodos para reducir costos. En lugar de los despidos, algunas alternativas serían:

- ✦ Disminuir la cantidad de horas laborables en una semana estándar, de modo que todos puedan trabajar aun cuando ganen un poco menos,
- ✦ Sugerir a los empleados que tomen permisos temporales,
- ✦ No renovar los contratos de los trabajadores de medio tiempo ni de los temporales,
- ✦ Compartir los puestos y
- ✦ Reducir los sueldos y los bonos de los ejecutivos.



*Participación desde el inicio.* Para que un plan sea efectivo, las personas que se verán afectadas deben estar convencidas de que funcionará. La mejor manera de conseguirlo es con su participación desde el principio. Eso de que los empleados deben participar en la planeación del cambio parece evidente, pero incluso los administradores que tienen mucha experiencia a menudo se olvidan de este principio.

*Establecer metas.* Para que el cambio sea efectivo es necesario establecer las metas antes de iniciar las actividades para el cambio. De ser posible, las metas deben:

- Estar planteadas en términos claros y mensurables,
- Ser congruentes con las políticas y las metas generales de la organización y
- Ser alcanzables en términos realistas.

**6. Anticipar y Reducir la Resistencia.** Pocas actividades de los planes para cambiar avanzan tan bien como quisieran los administradores, la mayoría de ellas encuentran cierta resistencia. Si bien el cambio nos suele estimular, casi todos reaccionan de forma negativa cuando afrontan un cambio demasiado grande.



Los administradores, para lidiar con éxito la resistencia que con toda probabilidad encontrarán, deben aprender a anticipar las reacciones que tendrán las personas ante el cambio y a contestar a sus preocupaciones. Los administradores que tienen experiencia saben muy bien cuáles son las distintas formas que pueden adoptar la resistencia, entre otras, están las críticas inmediatas, el cumplimiento con dolo, el sabotaje, la falsa aceptación, el silencio, la desviación, el franco desafío, las huelgas y el tortuguismo en la producción. Los administradores de éxito entienden por qué las personas se resisten al cambio y qué pueden hacer para superar esa resistencia.

Una resistencia justificable que lleve a la gerencia a pensar a fondo y con cuidado los cambios propuestos puede dar por resultado decisiones de más calidad.

En general, los individuos, y a veces la organización entera, suelen resistirse al cambio por cuatro razones: El miedo, los intereses creados, los malentendidos, y el cinismo.

*1. Miedo.* Para que los administradores puedan reducir la resistencia al cambio, no deben sentir miedo de la resistencia y, después, deben ayudar a que los empleados no sientan miedo del cambio ni de sus consecuencias. Algunas personas se resisten al cambio porque



tienen miedo de no poder desarrollar las competencias que se requieren para ser efectivas en la nueva situación.

2. *Intereses creados.* El miedo suele ir de la mano con los intereses creados. Las personas que tienen intereses creados para mantener las cosas como están suelen resistirse al cambio. Convencer a las personas de que se necesita un cambio para bien de la organización no siempre disminuye la resistencia al mismo. Es probable que estas personas se sigan resistiendo al cambio si piensan que éste es contrario a sus intereses personales.

3. *Malentendidos.* Las personas se resisten al cambio cuando no entienden sus implicaciones. Cuando los malentendidos y la falta de confianza no son atacados a la brevedad, ambos pueden crear resistencia. Los altos directivos deben estar visibles durante el proceso de cambio para aplicar con claridad el nuevo curso que seguirá la organización y lo que significará para todos los involucrados.

4. *Cinismo.* En algunas organizaciones se piensa que el inicio de un esfuerzo de cambio es tan sólo algo que los nuevos administradores hacen para dejar su huella. A lo largo del tiempo, los empleados ven que diversos esfuerzos por cambiar van y vienen, de forma muy



parecida a las estaciones del año, conforme los administradores implementan una moda tras otra. A final de cuentas, el cinismo se establece y los empleados se niegan a apoyar otro “programa” de cambio más. Sin el apoyo de los empleados, el esfuerzo por el cambio fracasa y ello contribuye incluso más al cinismo.

Una manera de disminuir el cinismo es lograr que el cambio exitoso forme parte normal de la vida diaria de la organización. Los empleados que están más acostumbrados a ver que en su derredor ocurren cambios adoptan una actitud más abierta ante las nuevas iniciativas de cambio. Otra forma de reducir el cinismo consiste en hacer que los empleados participen a lo largo de todo el proceso de cambio.

**7. Monitoreo del cambio.** A medida que se desarrolla el proceso de cambio, los administradores deben monitorear las reacciones de los empleados y también los resultados. Deben vigilar las medidas del estrés de los empleados, la satisfacción del cliente, el desarrollo de nuevos productos, la participación de mercado, la rentabilidad y otros resultados a efecto de poder evaluar las consecuencias de corto plazo y también las de largo plazo. Deben monitorear la velocidad, el grado y la duración de las mejoras. En un plano ideal, las medidas utilizadas para el monitoreo y para el seguimiento deben estar estrechamente



relacionadas con las metas y los calendarios establecidos en el plan de acción.

❖ **El proceso de cambio planeado de Freemont E. Kast y James E. Rosenzweig.**

Por encima de los esfuerzos específicos de cambio está la situación de la habilidad general de la organización para participar en esfuerzos para el mejoramiento de la organización; el foco de atención debe estar en el proceso de cambio planeado más que en problemas particulares. Un proceso mejorado de cambio planeado debe pagar dividendos debido a que facilita la revisión continua y la identificación de los problemas apropiados sobre los que se debe trabajar.

La apreciación de problemas implica reconocer la necesidad de cambio. Si el proceso de cambio planeado va a convertirse en parte integral de la cultura de la organización, deben tomarse medidas para la autocrítica de manera relativamente rutinaria.

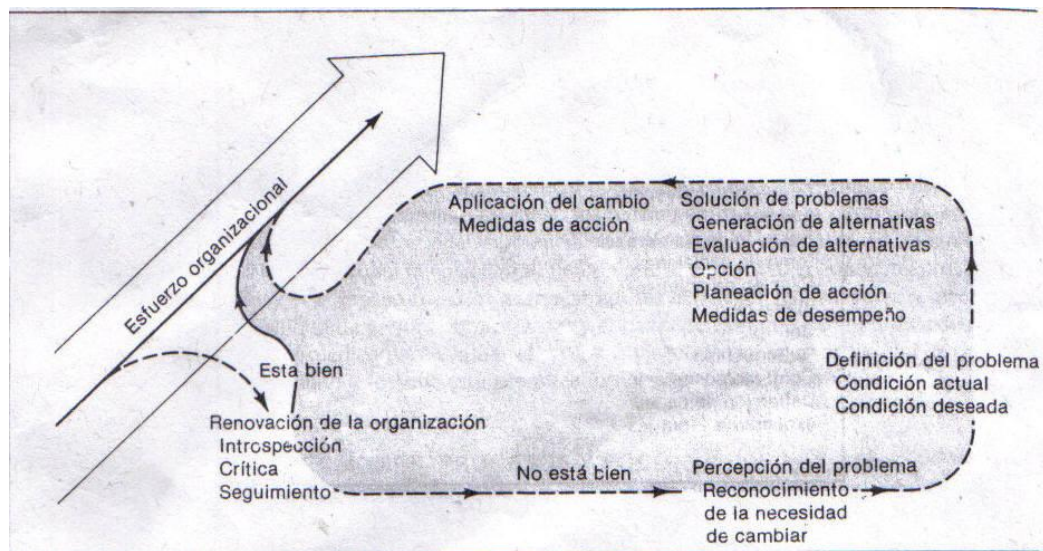
Para facilitar el proceso de cambio planeado, los problemas deben ser definidos en forma que identifique una brecha entre una condición corriente y una condición deseada en alguna dimensión relevante.

La fase de solución implica generar alternativas, evaluarlas y elegir un curso de acción futuro. Las medidas de acción tentativas deben ser



identificadas y verificada su viabilidad. Deben establecerse medidas de desempeño (cuantitativas y/o cualitativas) para que los resultados puedan ser evaluados en fecha posterior.

Después de que el cambio ha sido aplicado, debe haber una evaluación posterior de los resultados reales comparados con el plan, la connotación del problema es importante debido a que cualquier organización tiene espacio para mejoras, aun cuando las cosas funcionen satisfactoriamente en su mayor parte.



FUENTE: Kast, Freemont E.Y, Rosenzweig, *Administración de las Organizaciones: Enfoque de sistemas y de contingencias*, 2ª Edición p.668.

❖ **Modelo de la Dra. Sandra Luz González López**

El modelo de la Dra. Sandra Luz González López consta de 3 etapas: Recolección y Análisis de la Información, Diagnóstico y Planeación, siendo la Ejecución la última etapa.





**ETAPA 1. Recolección y Análisis de la Información.** En esta etapa se conoce, define y concentra todo tipo de información, de la empresa, la cuál puede ser:

- ❖ Nombre de la empresa.
- ❖ Ubicación.
- ❖ Giro.
- ❖ Posición en el mercado.
- ❖ Fecha de inicio de sus operaciones.
- ❖ Servicio y productos que ofrece.
- ❖ Recursos con que cuenta.
- ❖ Número de personas.
- ❖ Prestaciones.
- ❖ Público con el que tiene relación.
- ❖ Equipo de transporte.
- ❖ Misión y objetivos.
- ❖ Estructura organizacional.
- ❖ Valores de empresa.
- ❖ Manuales administrativos y reglamentos (manual de bienvenida, manual de políticas, manual de procedimientos de limpieza de las instalaciones, manual de procedimientos y revisión y mantenimiento de equipos de seguridad, manual de organización y reglamento interior de trabajo, etc.).



**ETAPA 2. Diagnóstico y Planeación.** Como parte fundamental del establecimiento de un modelo de Desarrollo Organizacional está el realizar un diagnóstico de las posibles deficiencias que se pudieran presentar. Con esta base se lleva a cabo un análisis del funcionamiento y desempeño de las principales actividades ejecutadas en las áreas funcionales de la empresa.

En esta etapa se identifican los aspectos en los cuales la organización cuenta con desempeño positivo y adecuado, pero también deberán ponerse de manifiesto las incorrecciones que se encuentran en la organización y que sean fuente de problemas, indicando el área funcional en donde se localiza la ineficiencia y por qué se señala como la ineficiencia, así como las consecuencias negativas tangibles que esta ineficiencia pueda traer a la organización. Es decir se trata de diagnosticar todas las posibles fallas que tenga la organización.

Las acciones a seguir se refiere a:

- ❖ Elaboración de planes de trabajo por parte de las gerencias.
- ❖ Establecimiento de rutas y procedimientos.
- ❖ Establecimiento del tiempo en que ha de implantarse el programa de Desarrollo Organizacional.



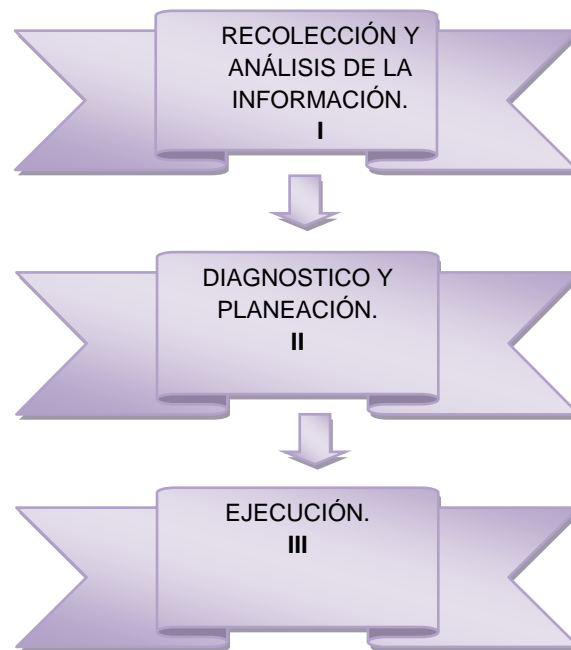
- ❖ Dar a conocer los beneficios que obtendrá la organización con el establecimiento del programa de Desarrollo Organizacional.
- ❖ Elaboración de programas para el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y tecnológicos.
- ❖ Establecimiento de un programa de entrega de resultados e información.
- ❖ Creación de nuevos departamentos o divisiones para contrarrestar las diferencias y vigilar el cumplimiento del programa.
- ❖ Realizar planes para la mejora de los sistemas y procedimientos de las áreas afectadas.
- ❖ Establecer parámetros y sistemas de información que proporcionen bases de comparación de avances y resultados con el objetivo de tener un real y verdadero control sobre las operaciones realizadas.
- ❖ Elaboración de un análisis que involucre aspectos tales como:
  - Costos de nuevos proyectos.
  - Fecha de inicio y terminación de éstos.
  - Responsable.
  - Estatus de proyecto.

Entre otros aspectos. Con el objeto de que junto con el informe de otras áreas funcionales de la empresa, sirvan como base para la oportuna



toma de decisiones, entre otros aspectos deben considerar el análisis de costos, estimación de ventas, estimación de periodos anteriores, etc.

**ETAPA 3. Ejecución.** Esta fase es la puesta en práctica de lo antes planeado, es decir si queremos obtener resultados tenemos que ejecutar lo realizado en la planeación. Un aspecto importante de esta fase es vigilar que lo que se propuso en la planeación se lleve a cabo de acuerdo con lo establecido, además de crear nuevas estrategias para detectar posibles desviaciones y corregirlas inmediatamente para evitar que se genere algún problema mayor en el proceso de implantación de nuestro programa de Desarrollo Organizacional.



FUENTE: González, López, Sandra Luz, **Desarrollo Organizacional**, 3ª Edición, Comité Editorial Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán Departamento de Ciencias Administrativas, p. 49.



## 1.5 Agentes de Cambio

Dentro del proceso de cambio, se mencionó mucho a los administradores, consultores, expertos del cambio, pero, ¿Quiénes son en realidad estos expertos?

Las organizaciones que han tomado la decisión de iniciar un proceso de cambio en primera instancia nombran a un responsable del desarrollo de dicho proceso. A esta persona se le denomina agente de cambio.

### ❖ Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa

El Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa nos indica que los agentes de cambio son “personas que actúan como catalizadores y asumen la responsabilidad de administrar las actividades del cambio.”<sup>17</sup>

Esto quiere decir que son personas que agrupan fuerzas para el cambio y lo impulsan para su logro.

### ❖ Gelinas y James.

“Es la persona o el grupo de personas por medio de los cuales la organización averigua como puede mejorar. A ellos es a quienes el líder o el equipo del líder de la organización encargan que formulen una serie de propuestas para mejorar el rendimiento de la organización. Trabajan junto con los grupos interesados para evaluar la situación, proponer modificaciones de la visión y misión y proponer los cambios necesarios.”<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (INITE), *Administración* 3, p. 408.

<sup>18</sup> Gelinas, Mary V. y James, Roger, *Como implementar eficazmente el cambio*, p. 36.



Nos mencionan que son los responsables de lograr los mejores resultados mediante el cambio

### ❖ **Certo.**

El agente de cambio “se refiere a cualquier persona dentro o fuera de la organización que trate de efectuar el cambio.”<sup>19</sup> El agente de cambio podría ser un administrador autodesignado dentro de la organización (agente interno) o posiblemente un consultor externo (agente externo).

Nos indica que es la persona que cumpla o realice el cambio.

**Agentes de cambio internos.** Forman parte de la estructura formal de la organización, desempeñando un puesto de trabajo específico dentro de ella. Generalmente son administradores de cambios de primer nivel, que son lineales, continuos y no representan un gran choque para los miembros de la empresa porque están planeados a mediano plazo, por lo que se aplican paulatinamente.

**Agentes de cambio externos.** Son consultores especializados en la administración de determinados procesos de cambio, que son contratados para liderar los cambios más radicales y/o especializados, temporalmente forman parte de la organización pues son incorporados solamente hasta que dure el proceso de cambio. Proviene de variadas organizaciones incluyendo universidades, firmas consultoras y agencias de capacitación.

---

<sup>19</sup>Certo, Samuel C., *Administración Moderna*, 1ª Edición, p. 291.



**Ventajas y desventajas de los agentes de cambio internos y externos.**

<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
<b>INTERNOS</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Tiene un profundo conocimiento de la organización.</li><li>• Conoce a las personas con mayor poder o jerarquía para influenciar y llevar a cabo las modificaciones necesarias.</li><li>• Puede determinar con facilidad el estado actual de la organización, así como el estado futuro al cual se quiere llegar.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tiene ciertos apegos emocionales que desvían la objetividad requerida para conducir el proceso de cambio.</li><li>• Puede verse “contaminado” para iniciar cambios dentro de su área de trabajo.</li><li>• Al ser un empleado de la empresa cuenta con límites establecidos por los directivos y/o por la propia cultura organizacional, para injerir en decisiones que afectan a toda la organización.</li></ul>
<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
<b>EXTERNOS</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Generalmente se trata de un “experto” en la materia.</li><li>• Ofrece enfoques nuevos y frescos a problemas rutinarios que pasan inadvertidos para los integrantes de la organización.</li><li>• Posee la objetividad necesaria para hacer valer su experiencia y conocimientos a favor de la empresa y sin apegos emocionales de cualquier índole.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Requiere demasiado tiempo y esfuerzo para llegar a entender cómo funcionan las cosas dentro de la organización.</li><li>• Sus relaciones con la organización y con el personal son temporales y esporádicas, lo que se traduce en poco conocimiento de los elementos clave que pudieran ser catalizadores de cambio.</li><li>• Implica costos organizacionales mucho más altos que si se decide utilizar un agente de cambio interno.</li></ul>

**Las cualidades del agente de cambio.**

Independientemente de que el agente de cambio sea interno o externo, deberá contar con ciertas características o cualidades básicas deseables para que el proceso de cambio sea exitoso:



❖ **Considera la importancia del trabajo para los individuos.**

Los responsables del cambio consideran el trabajo como uno de los pilares fundamentales en el desarrollo del ser humano y no únicamente como una actividad que permite satisfacer necesidades fundamentales de seguridad y sustento.

Los agentes de cambio exitosos se preocupan por mejorar, desarrollar y evaluar la productividad, están completamente conscientes de las necesidades físicas, sociales y psicológicas de los miembros de la organización, por lo que el mayor peso de sus decisiones no se concentra en el cambio personal, es decir, en despidos o transferencias, sino en el cambio de relaciones, valores, percepciones y actitudes de los colaboradores actuales.

❖ **Sabe desempeñar diversos roles de acuerdo con las necesidades de la situación.**

Los principales roles que desempeñan los agentes de cambio se definen a partir de las necesidades organizacionales. En este sentido, algunas veces los agentes de cambio deben ejercer roles de:

- \* Investigador
- \* Asesor o capacitador
- \* Consultor
- \* Consejero





❖ **Las metas que se plantea implica una visión particular y un sistema de valores muy claro.**

Aunque pudiera darse el caso de que algunos agentes de cambio no conozcan con toda certeza la situación actual de la organización, su actuación siempre está basada en valores tales como:

- ✦ La consideración por las personas.
- ✦ La profunda comprensión de las relaciones y los límites establecidos entre los grupos de trabajo.
- ✦ La preocupación por desarrollar métodos más eficaces para resolver conflictos.

**Las funciones del agente de cambio.**

Al agente de cambio cumple con algunas funciones básicas que son:

- a) *Como responsable.* Le corresponde dirigir la toma de decisiones relacionada con el proceso de cambio y responde por los resultados obtenidos.
- b) *Como ejecutor.* Desarrolla una o varias tareas específicas dentro de las etapas que encuadran el proceso de cambio
- c) *Como asesor.* Capacita y aconseja, con base en sus conocimientos y experiencia, a los responsables y/o ejecutores a fin de que cumplan con su encomienda lo mejor posible.



- d) *Como iniciador.* Manifiesta explícitamente la necesidad de emprender acciones para generar el cambio e intenta convencer a los demás acerca de la conveniencia de llevarlo a cabo.
- e) *Como planificador.* Se dedica a idear diferentes componentes del proceso de cambio y los articula en un plan de trabajo
- f) *Como evaluador.* Le corresponde detectar posibles disfunciones, determinar si se alcanzaron los objetivos, si se mejoró la situación o si se resolvió el problema.
- g) *Como líder.* Aceptar todos los cambios que se necesiten.
- h) *Como impulsor del cambio.* Ser el ejemplo para los demás con actitud positiva, disposición y compromiso.



## 1.6 Inicio y Estudio del Cambio

Una vez percibida y comunicada la necesidad del cambio, hay que iniciarlo. Esa es una fase crítica de la administración del cambio, pues en ella se generan las ideas capaces de atender la necesidad. Las respuestas que pueden emitirse son buscar o realizar un esfuerzo para adoptarlo.

**Búsqueda.** La búsqueda es el proceso de conocer los hechos actuales dentro de la empresa o fuera de ella que sirven para satisfacer la necesidad percibida del cambio. Casi siempre descubre conocimientos que pueden aplicarse o adaptarse. Los gerentes hablan con amigos y colegas, leen informes especializados para enterarse de las ideas que se aplican en otras empresas.

Pero la empresa debe diseñar una respuesta diferente la cual requiere que los ejecutivos diseñen la organización para que facilite la creatividad de los individuos y departamentos, estimule a los innovadores para que inicien ideas nuevas o produzca elementos estructurales.

**Creatividad.** La creatividad es la generación de ideas novedosas que pueden atender las necesidades percibidas o aprovechar las oportunidades. Es el primer paso esencial de la innovación, indispensable para el éxito a largo plazo.



Todos tenemos la capacidad de ser creativos, algunas de las características de los creativos son: Originalidad, apertura mental, curiosidad, planteamiento enfocado a la solución de problemas, perseverancia, actitud relajada y divertida y receptividad a nuevas ideas.

La creatividad también puede formar parte de las empresas. Las compañías o los departamentos se organizan, a veces, de modo que sean creativas e inicien el cambio.

Los ejecutivos deben proporcionar un ambiente que permita florecer la creatividad. Las características de las empresas creativas se parecen a las de los individuos dotados de esta cualidad.

En la cultura interna reina un ambiente festivo, la libertad, los retos y una participación profunda. Se aprovechan todas las fuentes de ideas nuevas en el interior. Se formulan muchos programas de administración participativa, pues se desea impulsar la creatividad para iniciar el cambio. La gente no queda atrapada en el ritmo de las actividades cotidianas ya que las compañías más creativas aceptan el riesgo y alientan al personal a equivocarse.

**Defensores de ideas y equipos de negocios nuevos.** Si las condiciones creativas son exitosas, se generan las ideas que deben proponerse para su aceptación e implementación. Es aquí donde entran los defensores de estas



ideas. Según la definición formal, un defensor de ideas es una persona que advierte la necesidad del cambio productivo y que lo defiende en el interior de la organización. Los defensores se comprometen con un producto o una idea nueva a pesar del rechazo.

No puede defenderse exitosamente una idea sin roles en la empresa, aunque a veces un solo individuo puede desempeñar dos o más de ellos, pero la innovación casi siempre supone interacción entre varias personas, cada una con un rol. El inventor crea una idea y conoce su valor técnico, sólo que no tiene la capacidad ni el interés para promover su aceptación dentro de la empresa. El defensor cree en ella, encara los costos y los beneficios, obteniendo además el apoyo político y financiero necesarios para hacerla realidad. El patrocinador es un ejecutivo de alto nivel que aprueba la idea, que la protege y elimina las principales barreras organizacionales de su aceptación. El crítico contrarresta el entusiasmo del defensor, pues cuestiona el concepto y aporta una prueba de la realidad en contra de criterios rígidos.

El equipo de negocios es otra manera de facilitar la innovación. Es una unidad independiente del resto de la organización que se encarga de desarrollar e iniciar una innovación importante.

Para que una compañía pueda innovar, ha de crear una estructura que permite a los empleados ser emprendedores.



## 1.7 Implementación del Cambio

Por lo general los gerentes implementan es decir, introducen y administran un cambio de dos formas:

**El cambio de arriba abajo.** Se implementa con rapidez: Los directivos de la organización dictaminan la necesidad de cambiar, deciden que hacer y después actúan con rapidez para implementar los cambios en toda la organización. Los directivos pueden decidir reestructurar y reducir el tamaño de la organización, y después asignar metas específicas a los gerentes divisionales y departamentales. El cambio de arriba abajo hace hincapié en efectuar los cambios con rapidez e ir enfrentando los problemas conforme vayan surgiendo; se trata de un cambio revolucionario por naturaleza.

**El cambio de abajo hacia arriba.** Suele ser más gradual o evolutivo y proviene de los empleados. Los directivos consultan con los gerentes intermedios y de primera línea sobre la necesidad de cambiar. Luego, durante tiempo, los gerentes de todos los niveles trabajan juntos para formular un plan detallado del cambio. Una gran ventaja del cambio hacia arriba es que puede eliminar la oposición del cambio a los empleados; puesto que el énfasis del cambio de abajo hacia arriba está en la participación y en mantener informado al personal sobre lo que está sucediendo, es entonces que la incertidumbre y la resistencia al cambio se minimizan.



## 1.8 Resistencia al Cambio

El principal y más recurrente problema que surge durante el desarrollo y puesta en marcha de los procesos de cambio es la resistencia al cambio.

### ❖ Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa

La resistencia al cambio consiste en “las conductas de un empleado diseñadas para desacreditar, demorar o impedir la instrumentación de un cambio en su ámbito laboral. Los empleados se resisten al cambio porque amenaza sus necesidades de seguridad, interacción social, prestigio, aptitud o autoestima.”<sup>20</sup>

Refiriendo que son las actitudes negativas que un miembro de la organización lleva a cabo para obstaculizar el cambio debido a que amenaza la zona de confort donde se encuentran.

### ❖ Audirac Camarena

Señala que “es la reacción esperada por parte del sistema, el cual estando en un estado de equilibrio, percibe la amenaza de la inestabilidad e incertidumbre que acarrearán consigo las modificaciones que presentará el proceso de cambio. Puede definirse como las fuerzas que obstaculizan el cambio.”<sup>21</sup>

Entendiendo así que son los factores que impiden el cambio.

<sup>20</sup>Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (INITE), *Administración* 3, p. 421.

<sup>21</sup>Audirac Camarena, Carlos Augusto, *Desarrollo Organizacional y Consultoría*, 1ª Edición, p. 77.



### ❖ **González Cornejo.**

La resistencia al cambio se manifiesta a través de los comportamientos de los miembros de la organización, “es cuando los individuos se oponen al cambio por considerarlo como una amenaza contra sus necesidades personales.”<sup>22</sup>

Los miembros de la organización se niegan a ser partícipes del cambio ya que piensan afectará sus intereses personales.

### ❖ **González y Olivares**

Estos autores mencionan que la resistencia al cambio “es un fenómeno individual, una reacción normal del humano, que busca economizar energía, evitar tensiones innecesarias y mantener un nivel agradable de estimulación emocional.”<sup>23</sup>

Este concepto refiere que consiste en la manifestación de cada persona al buscar y mantener su estado de equilibrio alejado de las tensiones y el estrés.

La resistencia al cambio puede representar los intereses legítimos o preocupaciones que deberían considerarse antes de implantar el cambio. En ciertos casos, los cambios deberían ser modificados para recoger estos intereses concretos.

---

<sup>22</sup> González, Cornejo, Aurelio, *Desarrollo Organizacional la alternativa para el siglo XXI*, p.193.  
<sup>23</sup> González, Martín, Olivares, *Comportamiento Organizacional un enfoque latinoamericano*, 9ª Reimpresión, p. 298.





Siempre que los empleados (de todos los niveles jerárquicos) perciben alguna posibilidad de perder su posición dentro de la empresa, una parte de su poder, o de recibir un trato injusto, la probabilidad de que surja una resistencia al cambio es muy elevada. La mejor manera de vencer la resistencia al cambio es el propio descubrimiento, por medio de la experiencia de los involucrados, de que se pueden adaptar con éxito a los procesos de cambio que, por otro lado, les ayudarán efectivamente a mejorar sus condiciones y resultados de trabajo. Nada sustituye a la experiencia positiva de los trabajadores respecto al cambio ni al involucramiento de todos los niveles de la organización en el mismo.

Se han identificado tres tipos de resistencia al cambio y diferentes razones que la originan, como la lógica racional, psicológica-emocional o la sociológica o de intereses grupales.

1. **La resistencia lógica racional.** Se basa en el desacuerdo de los empleados con el costo que para ellos tendrá el cambio a corto plazo. Generalmente los cambios pueden representar una mejora a largo plazo para los trabajadores, pero los costos resultantes del cambio (adaptación, aprendizaje de nuevos procesos, mayor esfuerzo, etc.) se tiene que pagar a corto plazo. Además, es muy frecuente argumentar la poca factibilidad técnica del cambio, debido a los requerimientos de los nuevos procesos, maquinaria o equipo.



2. **Resistencia psicológica-emocional.** Surge de las emociones, los sentimientos y las actitudes de los empleados. Por regla natural, las personas tienden a desconfiar de los cambios y de quienes los implementan, porque vulneran su estabilidad. Los administradores tienden a menospreciar los sentimientos de los empleados, pero deben tomarlos en cuenta, pues aunque ellos los consideren injustificados, existen y son importantes para los trabajadores. El temor a lo desconocido, la poca tolerancia y capacidad de adaptación y la necesidad de seguridad son ejemplos de los motivos que generan este tipo de resistencia.

3. **Resistencia sociológica o de intereses grupales.** Surge de los intereses comunes de los miembros del grupo social donde se va a implementar el cambio. En ocasiones los motivos pueden ser muy aceptables, tales como los valores comunitarios y la solidaridad entre los empleados y otros cuestionables, como la visión estrecha de líderes que buscan proteger sus privilegios personales.

En el ambiente empresarial se ha presentado siempre resistencia al cambio por muchas razones:

**Interés personal.** Los empleados se resisten al cambio cuando temen perder algo que valoran, como por ejemplo ciertos beneficios económicos, o



sus estatus de influencia en la organización. Los operarios de fábrica pueden resistirse a un cambio en la tecnología de producción cuando temen que su trabajo pase a ser más simple y repetitivo. Un cambio de localización de una planta productiva desde la ciudad hacia un barrio en las afueras puede suponer que los empleados tengan que viajar más para ir al trabajo.

**Falta de confianza y de comprensión.** Los empleados pueden desconfiar de las intenciones que hay detrás del cambio o pueden entender mal su verdadero propósito. Es más probable que este tipo de resistencia se presente cuando los empleados no comprendieron bien los cambios anteriores o provocaron consecuencias negativas. Por ejemplo, algunas organizaciones han emprendido iniciativas de gestión de calidad total diciendo a los empleados que su objetivo era proporcionar mejores productos o servicios de calidad a los clientes, cuando el auténtico propósito fue usar las mejoras provocadas por la calidad para reducir el tamaño de la plantilla, sin que esto se discutiera previamente con los empleados. Las personas que abrazaron las iniciativas de mejora de la calidad en estas empresas se sintieron traicionadas cuando las mejoras en los niveles de productividad se tradujeron en despidos. Esta decepción ha permanecido en la memoria colectiva de los empleados haciendo más difícil para los directivos obtener de ellos un compromiso para futuros cambios.



**Incertidumbre.** La incertidumbre se origina por el miedo a lo desconocido y por la falta de información sobre el futuro. Puede suponer una amenaza importante cuando el miedo de los empleados está fundamentado en las consecuencias negativas de anteriores cambios realizados en la organización.

**Diferentes perspectivas y objetos.** Un cambio propuesto puede ser visto o contemplado desde diferentes prismas por los empleados, pues éstos poseen diferentes objetivos y perspectivas. Incluso si en cambio se percibiese como beneficioso para la organización, podría darse una resistencia al mismo entre aquellos empleados que creen que disminuirá el bienestar de la unidad o departamento al que están asignados.

**Culturas que valoran la tradición.** Algunas culturas organizacionales no apoyan el cambio sino el valor de la tradición y hacer las cosas de la forma habitual. Dos ejemplos de organizaciones con culturas muy fuertes que se resisten al cambio son la Iglesia Católica y el Ejército. Durante años, la Iglesia Católica ha rechazado la entrada de mujeres al sacerdocio a pesar del hecho de que no hay suficientes vocaciones sacerdotales entre los hombres para cubrir las plazas en los seminarios. De la misma forma, el Ejército de los Estados Unidos y sus altos mandos se han resistido a una entrada abierta de gays y lesbianas como soldados.



Por otra parte, la resistencia puede también tener explicaciones irracionales, algunas difíciles de identificar porque no tienen una base clara. Con frecuencia, los paradigmas son la causa de esta resistencia inconsciente. Si un cambio propuesto choca con un paradigma el resultado será un sentimiento de amenaza, un mecanismo de defensa natural que actúa a nivel del subconsciente. Las personas de negocios que experimentan este sentimiento lo racionalizarán para defenderse de la amenaza y el cambio propuesto se enfrentará a un problema real.

Cada individuo posee un conjunto diferente de paradigmas de modo que es aceptable, incluso obvio, que una persona rechace o entienda de manera equivocada a otra. Durante años la magnitud de este problema se ha reconocido abiertamente, pero no se ha tenido éxito para corregirlo, pues no se reconoce el papel de los paradigmas.



## 1.9 Como Superar la Resistencia al Cambio

La resistencia al cambio puede ser superada, pero no se deben subestimar las reacciones de las personas ni menospreciar el hecho de que ellas pueden influir en forma positiva o negativa en otros individuos y grupos durante la implantación del cambio. En un trabajo clásico, Kotter y Schlesinger aconsejan seis estrategias.

1. **Comunicación y educación.** La resistencia se puede superar o disminuir por medio de la comunicación con las personas para ayudarlas a comprender la lógica, la necesidad y el proyecto de cambio. El proceso de comunicación puede incluir reuniones, discusiones, presentaciones a grupos, informes y memorandos. Si la fuente de la resistencia es la falta de comunicación o la información precaria, deberán aclarar todas las dudas para acabar con la resistencia. La confianza mutua y la credibilidad ayudan a eliminar la resistencia al cambio.

Las empresas que tienen éxito en sus programas de cambio son aquellas que comunican claramente dos hechos básicos a su personal: El primero es la posición que la organización ha logrado en el mercado con sus actuales métodos y procesos de trabajo, y el riesgo de enfrentar pérdidas y prejuicios si se mantiene la posición actual. El segundo punto es a donde se pretende llegar con el cambio y cuál es el papel de las



personas para que la organización alcance ese objetivo cuanto antes y de la mejor manera posible.

No obstante, la comunicación no siempre basta para explicar un programa de cambios. La instrucción es indispensable, e implica que toda la organización, desde la alta gerencia hasta las líneas de producción, estén en perfecta sintonía con las mismas ideas de cambio e innovación. Todas las personas deben saber perfectamente qué hacer y cómo, dónde y cuándo hacerlo. De esta forma el cambio tendrá éxito.

Cuando la resistencia al cambio se basa en información inadecuada o análisis inexactos, el programa de comunicación es lo más indicado. Éste exige que haya una buena relación entre los iniciadores del cambio y los que se resisten a él.

- 2. Participación e involucramiento.** Las personas deben estar inmersas en el proceso de cambio antes de que éste ocurra. Una persona difícilmente se resistirá al cambio si ha participado en las decisiones. Aquellos que emprenden el cambio deben involucrar a quienes se resisten en alguna parte del proyecto y de aplicación, y escuchar con atención las sugerencias. La participación en el esfuerzo de cambio neutraliza la resistencia. Las personas involucradas empiezan a participar intensamente y dejan de ser sujetos pasivos. Esto representa



un profundo cambio en la filosofía y la cultura organizacionales, pues la participación y la implicación emocional de las personas reflejan una posición eminentemente democrática.

Si los indicadores del cambio sienten que no poseen toda la información necesaria para el proyecto y su aplicación, o necesitan del compromiso incondicional de otras personas para lograrlo, la participación y el involucramiento son sumamente aconsejables. La participación busca el compromiso de las personas, no sólo su anuencia. El compromiso personal e íntimo de todos los involucrados es fundamental para que el cambio tenga éxito. Sin embargo, el programa de participación tiene algunos inconvenientes: Puede producir una solución poco eficiente porque muchas personas participan en el proceso, y su carácter democrático puede provocar que se consuma demasiado tiempo en discusiones e intercambio de ideas. Si se busca un cambio lento terso y de largo plazo, el programa de participación es el más indicado. No obstante, si el cambio es urgente, involucrar a fondo a todas las personas puede demorarlo.

- 3. Facilidades y apoyo.** La resistencia puede ser superada si se dan facilidades y apoyo a las personas para que se adapten al cambio. Esta estrategia puede incluir asesorías, capacitación interna sobre las nuevas funciones, planes de desarrollo y adquisición de nuevos conocimientos y





habilidades a fin de preparar a las personas para la innovación. La organización divulga entre sus trabajadores la tecnología del cambio (el saber hacer, es decir, el know how). Cada gerente recibe capacitación y, a su vez, instruye a sus subordinados. Así, el gerente deja de ser un controlador y supervisor autócrata para transformarse en educador, orientador, líder, motivador, coach, comunicador y multiplicador de esfuerzos de cambio.

El programa de facilitación y apoyo es útil cuando el miedo y la ansiedad son el fundamento de la resistencia. El inconveniente de esta estrategia es que puede requerir mucho tiempo, dinero y paciencia, lo que provoca que no sea práctico utilizarla.

- 4. Negociación y acuerdo.** Otra manera de lidiar con la resistencia consiste en ofrecer algo de valor por aceptar el cambio. La organización ofrece a los resistentes, activos o potenciales, ciertos incentivos para compensarlos por el cambio. La negociación y el acuerdo son una forma de intercambio que resulta indicada cuando es claro que alguien perderá con el cambio y cuando su poder de resistencia es significativo. Un gerente puede negociar con colegas o subordinados un acuerdo escrito que detalle lo que ellos recibirán a cambio, así como el tipo de cooperación que él recibirá y en qué momento. Los acuerdos evitan resistencias, pero también pueden implicar costos muy elevados. La



negociación es necesaria cuando la resistencia proviene de una fuente poderosa, su desventaja es el costo.

**5. Manipulación y cooptación.** En muchas situaciones se puede echar mano de maniobras secretas para influir en las personas. Manipular significa utilizar información y hechos en forma selectiva y consciente. Es un intento de influir veladamente en las personas. Algunos ejemplos de manipulación son distorsionar los hechos para que llamen más la atención, ocultar información desagradable y correr falsos rumores para inducir a las personas a aceptar los cambios. Por otra parte, la cooptación es una forma de manipulación, pero con participación. Se trata de un intento por conquistar a los líderes de los grupos que se resisten ofreciéndoles papeles clave en las decisiones sobre los cambios a fin de obtener su aceptación. Cooptar a un individuo significa darle un papel deseable en el proyecto de cambio o en su aplicación. Cooptar a un grupo significa dar un papel importante a uno de sus líderes o a una persona que merece el respeto del grupo. No es una forma de participación, pues los indicadores del cambio no desean recibir sugerencias del cooptado, sino su aceptación o anuencia.

La cooptación casi siempre es una forma barata y fácil de obtener el apoyo de personas o grupos. Suele ser menos onerosa que la negociación y más rápida que la participación. No obstante, sus



desventajas son enormes. Si las personas sienten que han sido inducidas o manipuladas, o que están siendo engañadas, pueden reaccionar de manera negativa y reforzar su resistencia.

Cuando no hay alternativa, ni tiempo suficiente para enseñar, involucrar o apoyar a las personas, o cuando no se cuenta con poder o con otros recursos para negociar, el único medio disponible para influir rápidamente en las personas es la manipulación y cooptación.

6. **Coacción.** Por último, la resistencia puede atacarse mediante tácticas de coacción, como las amenazas explícitas o implícitas (como la posibilidad de perder el puesto o un ascenso), los despidos y las transferencias de personal. Cuando la rapidez es esencial y los cambios no son populares, la coacción puede ser la única opción. Es muy arriesgado usarla, porque las personas quedan profundamente heridas y resentidas cuando se ven obligadas a cambiar. Sus ventajas y desventajas son semejantes a las de la manipulación y la cooptación.

Los cambios organizacionales exitosos aplican con inteligencia algunas de esas estrategias en forma integral o usando diferentes combinaciones. Sin embargo, los indicadores del cambio deben emplearse con gran cuidado y sensibilidad, después de hacer una evaluación realista de la situación. Siempre deben tomar en cuenta el tipo y la velocidad del cambio.



# CAPÍTULO 2

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



*“El deber de todas las grandes potencias es servir al mundo, no dominarlo”*

*Harry Truman (1884-1972) Político y presidente de EE.UU.*



## 2.1 Raíces y Origen de la Administración Pública

Se dice que “la administración pública es un campo con dos padres: La ciencia política y la administración.”<sup>24</sup> Quizá, es mejor decir que la administración pública tiene un padre y un tutor. La disciplina madre es la ciencia política; el tutor es la administración.

Las palabras reflejan esencialmente el contenido de un fenómeno, pero ese reflejo no es idéntico ni perpetuo, sino móvil y mutante. Tal es el caso del vocablo *administración*, un término que se usaba corrientemente en la antigua Roma para los asuntos de gobierno. La evidencia más antigua que se conoce se debe a Sexto Julio Frontin, un funcionario romano que tuvo a su cargo la gestión del agua potable de la ciudad. En un documento en el que describía sus labores, que se remonta al año 70 d.C. Frontin explicó que desempeñaba una función delegada por el emperador, cuyo objeto era la administración de los acueductos de Roma. La administración ya reflejaba desde entonces un fenómeno diferencial, pero su diferenciación era relativa, pues en esa época las funciones públicas estaban confiadas en cargos y no en órganos, pues sus titulares realizaban otros cometidos paralelos.

Tampoco existía un desarrollo pleno de la separación entre el funcionario y los medios de administración, y persistía un fuerte contenido patrimonial en el desempeño de las tareas gubernamentales.

<sup>24</sup> Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron, *Administración Pública: El estado actual de la disciplina*, 1ª Edición, p. 5.



La voz administración recorre muchos siglos desde la era romana y la encontramos viva en el siglo XVIII dentro del lenguaje administrativo de las naciones europeas, además de Alemania. Sin embargo, administración consistía en una mera práctica hermanada con los usos y las costumbres de los servidores públicos, era parte del tejido inherente al ritual de sus actividades cotidianas, no tenía aún la altura suficiente para ser conceptualizada, de modo que la fortuna académica le correspondió a una voz emparentada: *Policía*.

Desde su origen y hasta el siglo XVII, lo administrativo estuvo confundido con otras materias gubernativas, por este motivo, cada organización del gobierno tiene una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, económicas, jurisdiccionales y financieras. Hacia el siglo XVIII un movimiento administrativo conocido como Cameralismo inundó Europa e incitó una fuerza intelectual de definición de lo propiamente administrativo a través de la policía. Fue entonces que lo administrativo adquirió autonomía y posibilitó un desarrollo científico autónomo.

Por otro lado, “los fenómenos políticos han sido de antaño un tema de gran interés para la administración pública desde la época de Platón y Aristóteles. Sus obras clásicas, tituladas respectivamente *Politeia* y *Política*, tratan de la *polis*, entonces referida al estado y la ciudadanía.”<sup>25</sup> Ambos términos: *Política* y *Politeia*, permanecieron en la civilización occidental como herencia de la

---

<sup>25</sup> Guerrero, Orozco, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, p. 5.



cultura helénica. Entre los griegos, política denotaba las cosas inherentes a la polis, en tanto que politeia significaba la organización gubernamental específica en ella instituida. La cultura románica asimiló a la politeia y la transformo en politia, legándola a los idiomas europeos como policía, pólíce, policey y policy, en español, francés, alemán e inglés, respectivamente.

En Alemania, a mediados del siglo XVIII, Johann Heinrich Von Justi diferenció *policey* de otros fenómenos gubernamentales, como la economía, las finanzas y la política, y así facilitó la definición primigenia de lo que después fue la administración. De aquí también surgió la ciencia de la policía como eje de los estudios administrativos, que entonces se conocían como *ciencias camerales*. La ciencia de la policía era la disciplina cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y los funcionarios públicos para comprender el modo de incrementar el poder del Estado y acrecentar sus fuerzas interiores.

Esa disciplina se siguió cultivando en Alemania hasta bien entrado el siglo XIX pero en 1864 se encontró en vía de extinción debido a la publicación de Lorenz Von Stein, con su teoría de la administración.

Sin embargo, el tránsito del uso de la voz *policía* hacia el vocablo *administración* ya se había iniciado a mediados del siglo XVIII. Al referirse a la policía como una fuerza que incrementa el poder del estado, utiliza el



vocablo administración con referencia a la necesidad de hacer un uso inteligente de los recursos económicos y financieros.

“La actual conceptualización de la voz *administración* no se realizó sino hasta la emergencia de los regímenes constitucionales, cuando en 1808, Charles-Jean Bonnin le dio un contenido distinto del que tuvo la policía y le agregó significativamente el calificativo de *pública*.”<sup>26</sup> Al referirse a la policía, a la que Bonnin ya le atribuía el sentido de administración pública, explicó que es fácil reconocer que ella ya no era la inquisición política establecida por el absolutismo. Se había extinguido el uso de la policía como ciencia y arte del gobierno en las sociedades absolutistas de Europa occidental y desde entonces se usa el concepto de administración, que en tanto pública se concebía como propia de un Estado basado en los derechos del hombre y del ciudadano. El Estado había sido edificado con los materiales provistos por lo público y era propiamente su personificación.

Bonnin creía que la administración es la que forma la acción propiamente del Estado, pues abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado dentro del interés del orden social. La administración no es un mero instrumento, está dotada de autoridad, pero no se trata de una autoridad ordenante, sino ejecutiva: Es pasiva como voluntad pero activa como ejecución, pues administrar es obrar directamente.

---

<sup>26</sup> Ibidem. p. 6.





La administración pública está caracterizada por atributos meramente estatales como una emanación de lo público. La administración, por principio, es una cualidad del estado, y sólo se puede explicar a partir del estado como organización política de la sociedad. Aunque esa cualidad comprende un conjunto complejo de atributos, el carácter distintivo de la administración pública consiste en la capacidad del Estado para producir esa utilidad común, que a partir del siglo XVIII se proyectó a través del desarrollo de la sociedad.

Resulta evidente que la administración pública es un fenómeno diferenciado dentro del más complejo orden de los sucesos del gobierno. Hacia 1876 se diferenciaba claramente de la Constitución, la política, la justicia y la administración privada. Por administración se entendía una expresión opuesta a la Constitución o a la Ley, dado que designa a la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente. Esto explica por qué la Constitución determina la forma de gobierno, en tanto que la administración se expresa, por ejemplo, en el nombramiento de un ministro. Puede afirmarse que en tanto la Constitución plantea los principios de la representación nacional, la administración convoca a las elecciones.

Ante la administración del Estado existe también una administración de la iglesia, otra del culto y una más de las organizaciones privadas. Por tanto, debe oponerse la administración privada a la pública, pues la administración



pública se basa en el derecho y el deber públicos; la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al arbitrio de los particulares. La administración privada se considera como un deber de la familia, de la asociación o de una religión, pero nunca como un deber hacia el Estado. De la administración pública se encargan funcionarios; de la privada, los particulares.

El motor de la fuerza del Estado es la policía, cuya existencia y función parte de principios que definen los campos de acción donde se desempeña, y anticipan los resultados esperables y los obstáculos por vencer. Los principios de la policía se basan en su objeto mismo, es decir, afirmar y aumentar el poder interior del Estado. Este poder estatal no consiste solamente en la República como tal, así como en cada uno de los miembros que la componen, sino en las facultades y los talentos de todos los que la integran. Por consiguiente, todas sus máximas, pues, deben estar fundadas sobre el conocimiento que tiene ella de las facultades del público, tanto en general como en particular.

En el siglo XVIII se hacía uso del concepto de *máxima de estado*. La palabra máxima significaba un derecho de la voluntad humana con base en la cual obra, sin exceptuar personas, caos y circunstancias, y se desenvuelve con la anteposición de manifiestos, fundamentos y declaraciones, a través de los cuales se razona previamente a su ejecución. Tal determinación es el



resultado del conocimiento de la causa de la que procede la obra. Una vez que un gobierno descubre algo útil para su principal objeto, que es el bien del Estado, debe hacer un uso adecuado de la máxima para alcanzar el fin que se propone.

Las máximas de Estado conservan los beneficios de estas operaciones y descubrimientos, y permiten sacar provecho del pasado en beneficio de lo presente. La máxima de Estado está basada en un principio verdadero, que es la semilla del bien del Estado, en tanto que el fin del Estado es el bienestar de los súbditos que gobierna, de modo que la máxima de Estado tiene por propósito este mismo fin.

Es necesario diferenciar política, de policía, corresponde a la policía potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales que, situadas en el seno de la sociedad, incrementan el poderío del Estado y el bienestar de la sociedad. La política, por su parte, está interesada en las medidas necesarias para defender al Estado de las agresiones externas, o bien, de las conjuraciones interiores. La policía es un impulso progresivo que vela por la salud, nutrición y vigor completos del Estado, en tanto que la política es una fuerza pronta a prevenir las guerras con los Estados extranjeros o las sediciones intestinas, o activar medidas punitivas contra los mismos. Michel Foucault explica que “la política asume una tarea fundamentalmente negativa: Defender al Estado de sus enemigos, en tanto que la policía se



atribuye la función positiva de nutrir, paralelamente, la vida de los súbditos y la fuerza del Estado.”<sup>27</sup>

Se debe aclarar que la separación entre la policía y la política no implica que sean opuestas, sino que marchan de la mano. En tanto que la política crea las condiciones de seguridad apropiadas para la activación de la policía, ésta produce las condiciones materiales, morales e intelectuales que posibilitan la acción de la política. No se pueden concebir sino juntas, unidas por el propósito común de velar por la existencia y progresión del estado absolutista.

**El origen de la ciencia de la Administración Pública.** La Administración Pública es una institución social de antigua data. De hecho, la voz administración ya se usaba en los primeros años de la era cristiana de un modo similar al que denota hoy en día. Sin embargo, su primera formulación conceptual se realizó por medio de un vocablo diverso: Policía, cuya configuración alcanzó el rango de primera disciplina acerca de la administración pública.

La administración pública no se eleva a la calidad de ciencia hasta el siglo XVIII, justamente cuando el estado entra en la etapa de configuración administrativa que hoy rige. Sus rasgos prominentes son la separación entre

---

<sup>27</sup> Ibidem. p. 14.



administración y justicia, la asunción de deberes sociales con carácter público, la emergencia de la interioridad como motor de un proyecto de desarrollo nacional y el establecimiento de carreras administrativas de servicio público. El eje de convergencia de estos rasgos es lo administrativo, un hecho social que surge en el seno de la complejidad gubernamental para obtener identidad y así diferenciarse de lo financiero, lo económico y lo político.

Fue entonces cuando la administración pública estuvo en condiciones de evadirse de su mera especificidad y trascender hacia una condición general, pues consiste en una teoría, en un conjunto de generalizaciones entrelazadas deductivamente que puede utilizarse para explicar a otras generalizaciones.

La ciencia de la policía, así configurada como una teoría administrativa del Estado, constituye un territorio cultivado por una nueva disciplina a través de la enseñanza, la investigación, la divulgación del saber y la discusión argumental de los cultivadores del saber.

Sin embargo, dentro de su primera modalidad teórica como policía, la administración pública correspondía a un tipo de Estado concreto y reflejaba la esencia de ese Estado: El absolutista. Pero una vez que el Estado absolutista es abolido sucesivamente en los principales países de Europa, y



se reemplaza por el Estado de Derecho, algunos elementos primigenios de identidad de lo administrativo desaparecen, otros se conservan metamorfoseados y unos más se engendran. Entonces el vocablo *policía* pierde valor por haber desaparecido la esencia fenoménica de la policía, y su lugar lo ocupa una palabra de antigua existencia: *Administración*, a la cual las libertades ciudadanas le imponen con énfasis el adjetivo *pública*.

Este hecho, cuyo acontecer sucedió a partir de 1808, dentro de la Francia de entonces, propició la emergencia de la moderna teoría administrativa del Estado. En ella es perceptible el legado intelectual y temático de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración pública, así como la aparición de nuevos rasgos cuyo origen es lo público concebido como una gesta de la civilidad según la doble noción de *res publica* y de ciudadanía.

La ciencia de la administración pública es un producto social, la emanación de relaciones sociales científicas que unen el pasado y el presente, y vinculan las andanzas intelectuales existentes en un momento determinado. El caudillo de esa ciencia fue Charles-Jean Bonnin, quien era un iniciado en la ciencia de la policía.

El precursor de la antigua ciencia, el alemán Johann Heinrich Von Justi, había escrito que la palabra policía englobaba las leyes y los reglamentos referentes al interior del estado, que se orientan a afirmar y aumentar su



poder, y a hacer un buen uso de sus fuerzas, así como a procurar la felicidad de los súbditos. Policía era entendida como una capacidad gubernamental, cuya finalidad fue incrementar el poder del Estado y expandir sus fuerzas para propiciar su crecimiento después que la administración pública es una potencia constructora que promueve el progreso del Estado, como antaño de la policía, porque arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y dirige convenientemente a los hombres y las cosas.

Von Justin sostenía que el aumento y firmeza del poder del Estado, ese buen uso de sus fuerzas, comprende los elementos de la vida material del propio Estado, es decir, el comercio, la hacienda, la agricultura, los bosques y cosas similares, pero con la idea de que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas esas cosas se administran. El incremento del poder del Estado y el uso debido de sus fuerzas no es otra cosa que hacer prosperar al comercio, la industria, la agricultura; en fin, a los elementos materiales de la vida estatal. En forma similar, Bonnin observaba que la administración pública es la autoridad comunal, a ella corresponde el estado civil de las personas; es decir, la imposición de las contribuciones directas, la leva de hombres para la guerra, las fuerzas permanentes, la agricultura, la industria y el comercio.

Bonnin debe situarse en un tiempo de grandes avances en las ciencias y cambios vertiginosos. En aquel entonces las ciencias en general



evolucionaron con rapidez y el desarrollo de las ciencias naturales había contagiado el espíritu de las ciencias sociales.

Bonnin estableció desde 1812, que la ciencia de la administración pública es la ciencia del interés general y que mira al interés público continuamente renovado. El interés público es más que el conjunto de los intereses particulares, consiste en el lazo que une a los individuos en la sociedad. “Por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de estas es regulador”<sup>28</sup>. En el interés público descansa el elemento de la asociación, que no es otro que el establecimiento de la administración pública como su gobierno natural, pues la conversación de cada uno de los individuos es el objeto de la sociedad, lo mismo que esta conversación es la causa de la administración y de las leyes para el sustento, así como la garantía de las relaciones sociales.

He ahí la esencia de lo público a partir del cual Bonnin amplió a la ciencia de la administración pública más allá del estudio del Estado, explayándola hacia el examen de la sociedad. Desde entonces la administración pública ha constituido uno de los objetos primarios del interés de las ciencias sociales.

---

<sup>28</sup> Ibidem. p. 27.





## **2.2 La Administración Pública como Ciencia, Técnica o Arte**

La administración pública tiene su propia connotación jurídico-política cuando la consideramos como la institución que realiza los fines del Estado. Desde el punto de vista académico, los principios de organización y de gerencia científica, con todas sus implicaciones jerárquicas, de división de trabajo y de recursos, constituye sus principales elementos. Oportuno es señalar, que aún bajo este enfoque, el aspecto humano representa el factor más importante de la administración y de mayor significación social, por cuanto este condiciona su eficiencia y desarrollo.

El acto administrativo, expresión de la voluntad del Estado a través de su principal instrumento, el cual es la administración pública, cumplirá sus fines en la medida en que los titulares del ejercicio de la función pública ejerzan su poder discrecional con eficiencia y ecuanimidad. Para que este fenómeno suceda necesariamente tenemos que promover la racionalización de la maquinaria estatal, incluyendo todos sus procesos y sistemas. Este es el campo de estudio de la administración científica. Pese a ello, existe disparidad de criterios entre los autores en considerarla ciencia, técnica o arte.

Por eso es necesario conocer previamente el significado de éstos términos:



*Ciencia.* Es un “conjunto de conocimientos y de investigaciones, que tiene sus propios principios y permite obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir carácter unitario.”<sup>29</sup>

*Técnica.* Es un “conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte, pericia y habilidad para usar esos conocimientos y recursos.”<sup>30</sup>

*Arte.* Es la “virtud, disposición, precepto, reglas, o conjunto de procedimientos necesarios para hacer bien una cosa.”<sup>31</sup>

Se cree que la administración pública es una ciencia porque cuenta con principios que le son característicos, aplicables en cualquier organización. Claro está, que como disciplina perteneciente al campo social, tiene que vincularse y auxiliarse estrechamente de otras, como las ciencias jurídicas. Jiménez Castro apunta la demostración de que es un conjunto de conocimientos y de investigaciones con principios científicos propios está en su misma universalidad puesto que el cuerpo doctrinal que constituye la administración puede ser aplicado con igual validez en cualquier empresa.

Terry expresa en sus términos más sencillos que una ciencia enseña a conocer y el arte a hacer. La ciencia y el arte son campos complementarios de esfuerzos, no son mutuamente excluyentes.

---

<sup>29</sup> Amaro, Guzmán, Raymundo, *Introducción a la Administración Pública*, 2ª Edición, p. 10-11.

<sup>30</sup> *Ibidem.* p. 11.

<sup>31</sup> *Ibidem.* p. 11.



Puede afirmarse que la administración tiene todas las características de una ciencia por sustentar principios de validez universal, tales como planeación, jerarquización, coordinación, organización, centralización, descentralización y otros. Es una técnica porque utiliza métodos y procedimientos uniformes. Es arte, porque el éxito de la gestión estatal dependerá de la habilidad, destreza y arte del funcionario o empleado en la ejecución de la función pública, principalmente en lo concerniente al ejercicio del poder discrecional para la toma de decisiones, donde entran en juego aspectos tales como liderazgo, autoridad, don de mando y motivación.



## 2.3 Concepto de Administración Pública

Del latín *ad-ministrare*, que significa servir, o de *ad manus trahere* que alude a la idea de manejar o gestionar, “la administración pública es la organización del Estado encargada de transformar los recursos públicos en acciones para resolver de manera adecuada y eficiente las demandas sociales.”<sup>32</sup>

Basándonos en el concepto anterior, se puede decir que la administración pública es el instrumento mediante el cual el Estado convierte los bienes públicos en actos que beneficien las necesidades de la sociedad.

Así como lo antes señalado, a lo largo del tiempo se han dado diferentes conceptos:

### ❖ Florentino González (1840).

“La administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tengan el carácter de público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos.”<sup>33</sup>

Este autor nos indica que la administración pública es la labor que tienen las autoridades sobre los bienes públicos en base a los reglamentos existentes para su trato.

<sup>32</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Manual de Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal*, p. 72

<sup>33</sup> Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, p. 3.



❖ **Leonard White (casi 100 años más tarde)**

Este autor conceptuó a la “administración pública como el manejo [management] de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado”<sup>34</sup>

White en su concepto refiere, que es la utilización de recursos humanos y materiales para alcanzar los fines del Estado.

❖ **Charles Debbasch (1972)**

Afirmaba que la “administración pública es el aparato de gestión de los asuntos públicos”<sup>35</sup>

Por su parte Debbasch nos dice que es un instrumento de trámite en materia pública.

❖ **Bonnin (1825)**

La administración pública “es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público.”<sup>36</sup>

Bonnin hace alusión que la administración pública es el poder que efectúa las leyes generales de la sociedad, que se determinan sobre el vínculo existente entre el gobierno y la sociedad, además de los intereses públicos.

---

<sup>34</sup>Ibidem. p. 3.  
<sup>35</sup>Ibidem. p.3  
<sup>36</sup>Ibidem. p.6



### ❖ **Muñoz y Amaro.**

“Es un instrumento de acción del estado, que dicta y aplica las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes para la conservación y fomento de los intereses públicos. Es un elemento estratégico para el desarrollo de la sociedad, que responde a un modelo que propicia los cambios políticos, económicos, sociales y culturales.”<sup>37</sup>

Estos autores citan que es una herramienta mediante la cual el Estado facilita el cumplimiento de las leyes para promover el interés público. Es el componente fundamental para el progreso de la sociedad.

### ❖ **Marshall E. Dimock.**

“La administración de refiere al *qué* y al *cómo* del gobierno.”<sup>38</sup>

Marshall expone que es la forma y las necesidades del Estado así como la manera en que se desarrolla el mismo.

En base a estos conceptos, se puede definir a la administración pública como la actividad del Estado de disponer y manejar los recursos públicos para atender las demandas de la sociedad y generar su desarrollo.

---

<sup>37</sup> [http://spc.conanp.gob.mx/capacitacion/nociones/contenidos/modulo3/mod\\_3\\_1.htm](http://spc.conanp.gob.mx/capacitacion/nociones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm)

<sup>38</sup> Campos, Ricardo, *Apuntes sobre el Estado la Administración Pública y sus reformas liberalismo y democracia*, p. 66.



## **2.4 Enfoques sobre la Administración Pública en México**

Todas las organizaciones, sean públicas o privadas, tienen un elemento en común: sirven para algo y le sirven a alguien. Las organizaciones públicas le sirven a la ciudadanía.

El desarrollo administrativo pretende mejorar a las organizaciones públicas en cuanto a sus procesos internos de toma de decisiones, al ambiente interno de trabajo, la motivación que tienen los servidores, los sistemas de evaluación de sus objetivos y, fundamentalmente, lograr que la organización ofrezca, en efecto, los servicios públicos con la eficiencia y calidad explícitas e implícitas que demandan las poblaciones objetivo a las que van dirigidos.

El gobierno tiene tres instrumentos de política para llevar a cabo sus objetivos: el presupuesto, la normatividad y el estudio de las organizaciones. Tradicionalmente en el gobierno se ha sido insistente en utilizar únicamente los dos primeros, y se ha puesto muy poca atención a lo que sucede en las organizaciones.

Las funciones de las organizaciones públicas están diluidas en múltiples instancias y dependencias y no hay responsables únicos de servicios o procesos íntegros, lo cual debe modificarse a favor de la eficiencia, la efectividad y la calidad.



A la ciudadanía le interesa el servicio completo, desde la asignación del gasto hasta su ejercicio, llegando a los resultados, y el sistema de evaluación privilegia aspectos de control del gasto sobre los resultados de la gestión pública tal y como los recibe la ciudadanía.

Otro aspecto notable en las organizaciones públicas es la poca claridad que tienen sobre sus objetivos los miembros que la integran. Se debe tomar en cuenta que con el cambio del entorno y las circunstancias, debe revisarse periódicamente el objetivo de las instituciones. La frase “Hacemos esto porque siempre se ha hecho así” debe descartarse del vocabulario de los servidores públicos y sustituirse por otra en un sentido radicalmente opuesto, como es: “Vamos a entender lo que realmente necesitan los usuarios de nuestros servicios para cambiar la forma de hacer las cosas y lograr su plena satisfacción”. Es muy dañino que en una institución no exista un objetivo preciso hacia el cual deban dirigirse los esfuerzos de todos sus miembros, y que éste no guarde relación con las necesidades de los usuarios de los servicios prestados por dicha institución.

Un problema en la administración pública es referente a la toma de decisiones al interior de las organizaciones. Las estructuras altamente jerárquicas de alguna manera ponen barreras a la comunicación interna y quedan en desventaja para el cumplimiento de sus objetivos, es necesario un nuevo entorno, ya que la velocidad e intensidad de la información se ha





convertido en un factor clave para la modernización organizativa. El flujo de información proviene de todas partes, entonces, mientras más flexibles y abiertos, mientras menos burocráticos y formales sean los esquemas de decisiones, se logran incrementos sustanciales en la eficiencia, productividad y satisfacción de los segmentos de la población a quien se sirve.

Asimismo, es necesario medir y evaluar correctamente la gestión pública, ya que en una institución donde no hay memoria de su nivel de eficiencia, productividad y nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios que esa institución ofrece, es difícil establecer esquemas claros de mejora y progreso continuo.

Las organizaciones del sector público mexicano con frecuencia sufre un periodo de ajuste con cada cambio de administración, provocando que se pierda tiempo en entender lo que esa organización hace y cuál debe ser su rumbo a futuro. Esto se debe en gran medida a la falta de indicadores correctos, falta de documentación de los procesos que realiza y los resultados de su gestión

El desarrollo administrativo debe tener como objetivo central lograr que las organizaciones públicas ofrezcan servicios de calidad a la población y provean de información relevante y objetiva sobre esos servicios, pues la ciudadanía quiere saber que tan bien está operando su gobierno.



## 2.5 Estado y Gobierno Conceptos Fundamentales

Para comprender mejor las definiciones y lo antes señalado, es necesario conocer ciertos conceptos, asimismo conocer cómo se forma nuestro Estado y gobierno.

“La forma de Estado atiende al cómo de la organización política, y la forma de gobierno al cómo se organiza y se ejerce el poder del Estado.”<sup>39</sup>

El Estado se entiende como la sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.

Diversos autores han identificado los elementos que conforman al Estado, siendo tres los que invariablemente están implícitos en todas las definiciones: Población, territorio y poder o gobierno.

“La *población* es un conjunto de personas que comparten elementos comunes de carácter histórico, cultural, económico, y religioso, mismos que caracterizan al grupo y le dan identidad. La población tiene dos características básicas: La nacionalidad y la ciudadanía. La primera es el vínculo jurídico permanente que une a una persona con un Estado determinado, siendo una fuente de derechos y obligaciones recíprocos.

<sup>39</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Manual de Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal*, p. 19.



La segunda es la condición que habilita a una persona para ejercer derechos y obligaciones políticas; en México ésta se obtiene al cumplir 18 años de edad.”<sup>40</sup>

“El *territorio* es el área geográfica en la cual un grupo de personas se establece para compartir su historia, costumbres y cultura. También se define como el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual un grupo de individuos ejerce su poder, a través del Estado.”<sup>41</sup>

“El *poder* o *gobierno* se refiere a la forma de organización que un grupo de individuos, ubicado en un territorio, establece para regular y normar la convivencia entre ellos.”<sup>42</sup>

Una vez definido los elementos del Estado, se puede denominar forma de Estado a la manera en que se integran el territorio, la población y el poder o gobierno, derivando en dos formas: Estados simples o unitarios y Estados complejos.

Los *Estados simples o unitarios* son aquellos que tienen un solo pueblo, territorio y poder, con una organización política en la que un aparato gubernamental realiza todas las funciones estatales al amparo de una constitución única.

Los *Estados complejos* son los que se conforman por dos o más pueblos, territorios o poderes que dan lugar a: La unión de estados, la confederación y

---

<sup>40</sup> Ibidem. p. 20.

<sup>41</sup> Ibidem. p. 20.

<sup>42</sup> Ibidem. p. 20.



los Estados federados.

Las formas de gobierno se refieren a los modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de la relación de dichos poderes entre sí.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece cómo se organiza política y jurídicamente el Estado mexicano:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en la federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.”<sup>43</sup>

Es decir, la organización jurídico-política de nuestro país tiene cuatro características:

- ❖ Republicana. República proviene del latín *res publica*, que significa “la cosa pública, lo público.” Es un sistema político caracterizado por basarse en la representación de toda su estructura mediante el derecho a voto. República es la organización de un estado en el que la titularidad de ciertos poderes es temporal, y quienes desempeñan ciertos cargos públicos lo hacen por un lapso previamente determinado, accediendo a ellos mediante la consulta periódica a la opinión pública por medio del sufragio (elecciones).

---

<sup>43</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 31.



- ❖ Democrática. Los conceptos república y democracia corren paralelos, aceptándose en el derecho público que son complementarios. La democracia de un sistema de gobierno ha sido definida por la existencia de una gama de principios universales, tales como “soberanía popular”, “pueblo” y “libertad electoral”.

*Soberanía popular.* El pueblo es la única instancia política que tiene la decisión última sobre las leyes que deben aplicarle, de manera que la voluntad del pueblo es la voluntad del Estado.

*Pueblo.* El concepto es entendido en el sentido más amplio, de manera que se incluye a todos los individuos ubicados en el mismo territorio, sin exclusión por razones étnicas, religiosas, políticas, culturales, sociales o económicas.

*Libertad electoral.* El voto debe emitirse de manera libre, ajena a presiones de cualquier naturaleza, en un marco de competencia de partidos políticos también libre.

- ❖ Representativa. Se refiere a que el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres. Estas autoridades deben actuar en representación de los intereses de la ciudadanía que los elige para representarlos.



- ❖ Federal. Esto es porque en el país coexisten dos fuentes de autoridad que gozan de autonomía y que lo que cada una de ellas actúan dentro de la órbita de su competencia es válido. La Constitución hace las veces de un pacto que celebraron los Estados preexistentes, para los efectos de unirse y conformar un gobierno central con facultades enumeradas y limitadas.

Así nuestra Constitución prevé la existencia de dos esferas de autoridad que coexisten y gozan de autonomía, cuyas competencias y facultades están distribuidas entre ambas: Federal y local.



## 2.6 Federalismo

El nacimiento del federalismo se da con la promulgación de la Constitución estadounidense de 1787, en la que se instauró la república federal como resultado de la unión de Estados autónomos y de la distribución de competencias federales y locales. Asimismo, en los *Estados Unidos* se prevé la división del ejercicio del poder con base en un criterio de especialización de la función, en tres poderes:

- ❖ **Poder Ejecutivo.** Depositado en el Presidente, quien es elegido por los ciudadanos de la unión para ocupar el cargo durante un periodo corto de tiempo (4 años), susceptible de reelección o de remoción. Se le atribuyen funciones expresas.
- ❖ **Poder Legislativo.** Depositado en dos cámaras: Representantes y Senadores.
- ❖ **Poder Judicial.** Encargado de la resolución de los conflictos de derecho o equidad, tanto de derecho público como privado. La Corte Suprema es el órgano encargado de la interpretación de la Constitución.

*México* tuvo aportaciones políticas de la Constitución norteamericana. Cuando se habla del Gobierno de la República se hace referencia al Supremo Poder de la Federación, que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.



- ✧ **Poder Legislativo.** Se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados conformada por representantes de la nación y otra de Senadores integrada por representantes de cada estado de la Federación y del Distrito Federal, a las cuales corresponde básicamente la elaboración de la ley.
- ✧ **Poder Ejecutivo.** Se deposita en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", la elección del presidente es directa y en los términos de la Ley Electoral; entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años.
- ✧ **Poder Judicial.** Es ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

### Definición

"Etimológicamente el origen del vocablo (FEDERALISMO) proviene del latín *foedus*, que significa unión, alianza, pacto, acuerdo."<sup>44</sup>

También ha sido utilizado en la antigüedad para referirse a las alianzas forjadas entre los hombres y los pueblos con objeto de alcanzar fines comunes y superiores, es difícil precisar el momento exacto en que el concepto fue utilizado con el sentido político, estructural y funcional que le conocemos hoy, como forma depurada de organización de Estado.

---

<sup>44</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Manual de Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal*, p. 30.





“La federación es entonces la asociación o agrupación de individuos que tienen entre sí un vínculo cultural, social, político o económico cuya finalidad es obtener fines comunes y superiores que sólo juntos pueden alcanzar.”<sup>45</sup>

Una federación no puede crearse por decreto, se construye a partir de la voluntad consciente de sus miembros, que pactan la unión y mantienen una convivencia respetuosa y el reconocimiento de identidades y objetivos. En síntesis el federalismo es un pacto que tiene como finalidad fundamental asegurar una forma superior de convivencia política.

Para el maestro Mario de la Cueva el federalismo es el resultado de la dialéctica de la historia. El federalismo es un resumen histórico del sentimiento nacional que quería la unidad del pueblo, el amor a la libertad, y anhelaba un gobierno propio fundado en los principios de la democracia.

Para el doctor Jorge Carpizo el federalismo es una decisión política fundamental en la cual coexisten los tres niveles de gobierno: El federal, el estatal y el municipal.

Para Jesús Martínez de la Serna, la federación significa unir, y la unión de Estados gobernados en todo lo que les resulta común, mediante el llamado pacto federal establecido en la Constitución federal, lo que permite a los Estados miembro que se gobiernen, existiendo una doble atribución de competencias: La federal y la local.

---

<sup>45</sup>Ibidem. p. 30.



### Características

Se puede decir que en el federalismo existen y coexisten varios gobiernos, y no existe una rivalidad o competencia por el poder.

Entre las características más sobresalientes del federalismo se pueden destacar las siguientes:

- **Un territorio propio**, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembro.
- **Una población con derechos y obligaciones** en relación con todos los ámbitos de gobierno.
- **Soberanía única**, el poder supremo es el Estado federal. Los Estados miembro participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y cualidades que la Constitución les atribuye.
- **Un gobierno en los tres niveles:** Federal, estatal y municipal, con sus facultades delimitadas por la Constitución general.
- La **personalidad del Estado** federal es única.
- **El Estado miembro de la Federación goza de autonomía constitucional**, y se da a sí mismo su propia Constitución local que permite determinar su régimen interno, en armonía con la Constitución general.
- Los **Estados participan en la reforma de la Constitución** general.



- Los Estados deben contar con los **recursos económicos propios** para satisfacer sus necesidades.
- **El Estado federal posee dos tipos de normas:** Las que rigen todo el territorio, creadas por el Congreso de la Unión y las que rigen a los Estados miembro creándolas ellos mismos en sus congresos locales.
- La base de la división territorial de los Estados miembro la constituye **el municipio**.

### Objetivos

En lo referente a los objetivos del federalismo se puede decir que desde sus orígenes institucionales en 1787, los forjadores de la Constitución norteamericana tenían en mente objetivos federalistas bien definidos, entre los que se encuentran:

- ❖ La prosperidad económica y política.
- ❖ La protección de las invasiones extranjeras.
- ❖ La prevención de guerras injustas entre los Estados miembro de la Federación.
- ❖ El fin del predominio del Poder Ejecutivo, y con ello la preponderancia del poder militar sobre la sociedad civil.
- ❖ El establecimiento del comercio como la fuente de riqueza y aumento de la capacidad tributaria.



La evolución del federalismo en México y en Estados Unidos de Norteamérica adoptó cauces diferentes pero ello no debe hacer pensar que el régimen federal en nuestro país obedeció a una ficción político-jurídica, resultado de la imitación del sistema norteamericano.

La Constitución federal destaca como uno de los objetivos del federalismo mexicano: El proteccionista, al señalar de manera expresa en el artículo 119, párrafo primero, el deber de la federación de proteger a sus Estados miembro ante amenazas externas o internas.

### **Marco Jurídico**

Como ya se señaló, una de las características del federalismo consiste en que el Estado posee dos tipos de normas: Las que rigen todo el territorio y las que rigen a los Estados miembro.

**Federal.** El ámbito federal se traduce en el hecho de que las leyes emanadas del Congreso de la Unión son de observancia obligatoria en todo el territorio de la República (tierras, aguas y espacios aéreos), detalladas en el artículo 42 de la Constitución.

**Estatual y municipal.** En un nivel inferior al federal se encuentra el ámbito estatal de validez, que está conformado por el cúmulo de disposiciones que únicamente tienen aplicabilidad en el territorio de la entidad federativa que las emite.



También existen normas que a su vez sólo son aplicables en el municipio, que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.



## 2.7 Clasificación de la Administración Pública

La administración pública puede clasificarse de diversas maneras, señalando las siguientes:

✦ En función de su naturaleza:

**Activa** (normal u objetiva). Es decir, la relacionada con el desarrollo de la actividad administrativa cotidiana, de acuerdo a la competencia definida a cada institución pública.

**Contenciosa** (resolución de controversias). Esto es, aquella referida a defender jurídicamente los actos y procedimientos realizados por la parte activa.

✦ En función de su ámbito de validez en el marco del federalismo:

**Federal.** La administración pública federal, ha evolucionado en los últimos años paralelamente con el crecimiento de la población y así también las tareas que el Estado ha asumido y conjuntamente con su administración. Motivada por el crecimiento sostenido de la población, ha provocado una mayor intervención del Estado en todos los asuntos de la vida nacional incursionando así en actividades que anteriormente estaban reservadas a los particulares.



A partir de 1917, la administración pública mexicana ha diversificado sus tareas, comprendiendo objetivos que le eran ajenos. Esta circunstancia aunada al ejercicio personal del poder ejecutivo explica la vigencia de diez leyes relativas a la organización centralizada y tres a la descentralizada, en un lapso de sesenta y tres años.

El Estado posrevolucionario se inicia con una organización administrativa muy reducida y simple: Seis secretarías (Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Fomento, Comunicaciones, Guerra y Marina y la Secretaría de Estado) y posteriormente los departamentos de Salubridad Pública, el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes.

Posteriormente una nueva Ley divide la Secretaría de Estado en las de Gobernación y Relaciones Exteriores, y se crean nuevos departamentos como el de Contraloría, Aprovisionamiento General, Establecimientos Laborales y aprovisionamientos militares.

En términos generales, puede decirse que la participación estatal en la vida económica y el desarrollo social fueron las pautas que inspiraron, sin olvidar el estilo del gobierno en turno, la vigencia de nuevas leyes organizativas, y con estas la creación, fusión, supresión de Secretarías y Departamentos de Estado, su red denominación y su transformación de Departamentos en Secretarías.



La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En vigor desde el día 1° de enero de 1977, ajustó el aparato administrativo, según lo explica en sus propios motivos, para evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras.

Este ordenamiento ha introducido algunas innovaciones en la materia. Quizás la más importante consiste en que por primera vez, una Ley reglamentaria del artículo 90 Constitucional regula conjuntamente tanto la administración centralizada como la paraestatal, detallando los órganos y entidades que componen a una y a otra.

**Estatal.** El Estado representa el órgano político-jurídico llamado a regir los destinos de la humanidad y su evolución. Su aparición ha ido aparejada con el desarrollo social, político, cultural, educativo y económico de la comunidad.

A lo largo de la historia el Estado ha asumido distintas formas de organización (de gobierno) pasando en sus inicios por organizaciones patriarcales, donde gobernaba el más viejo de la tribu; gobiernos representados por sabios y guerreros, gobiernos teocráticos, entre muchos otros; sin embargo el sistema que impera en las organizaciones de los Estados contemporáneos es la democracia representativa (republicana o monárquica).





Cada Estado tendrá su propia Constitución Política, sin embargo ésta deberá sujetarse a la Ley Suprema de la Nación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si bien los Estados están sujetos a las decisiones colectivas tomadas por la Federación Mexicana, tienen un margen al cual adaptar las necesidades concretas de sus comunidades. La soberanía de los Estados es un concepto real, efectivo y jurídicamente útil para fortalecer la toma de decisiones en el ámbito local.

La administración pública estatal es la que ejerce el Gobierno Estatal por medio del Poder Ejecutivo y en interdependencia con el Poder Legislativo y Judicial de acuerdo a las atribuciones establecidas en la Constitución Política del Estado y en las leyes correspondientes.

**Municipal.** “El municipio en México es la institución básica de la vida política nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población.”<sup>46</sup> Como entidad política-jurídica el municipio se integra por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio determinado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo por sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley, para su progreso y desarrollo. Su personalidad jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria.

---

<sup>46</sup> Reynoso, Soto, Selene, Rosa María, Villafuerte, *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*, p. 2.



Las funciones de gobierno son distribuidas entre distintos niveles que conforman el Estado nacional. Los gobiernos federal y estatales se componen por la misma división de poderes, pero en relación a la distribución de competencias y funciones de cada nivel de gobierno opera el principio de facultades expresas para los poderes federales y, por exclusión, para los Estados (artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 señala que: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..."<sup>47</sup> y consigna en ocho fracciones los principios que deben ser comunes, como reglas básicas, a todos los municipios del país.

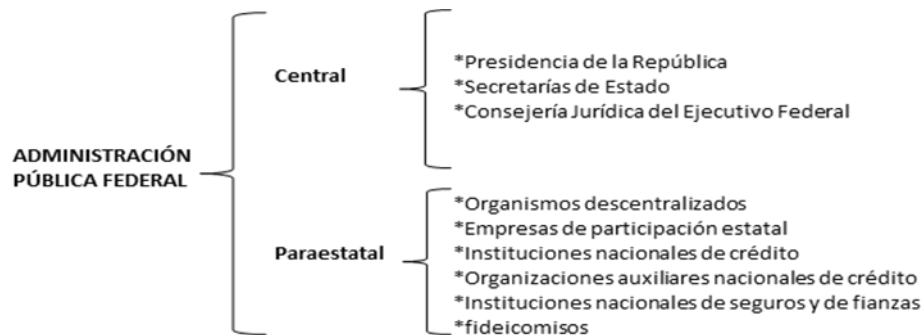
✦ En función de su relación de jerarquía:

**Directa** (central). Es la que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del poder ejecutivo.

**Indirecta** (paraestatal). Es la que realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras constituciones.

---

<sup>47</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 79.



✦ En función de su forma:

**Centralizada.** Es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del titular del Poder Ejecutivo, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

**Desconcentrada.** Se desarrolla dentro de los órganos desconcentrados que son la instancia de la administración que es creada ex profeso por la transferencia permanente de competencias que corresponden a un órgano de la administración pública centralizada, que goza de cierta independencia sin contar con personalidad jurídica ni patrimonio y sin perder la dependencia jerárquica; o dicho en otras palabras, la institución que tiene facultades para resolver sobre alguna materia y ámbito territorial muy específicos, goza de cierta independencia funcional pero financiera y jurídicamente depende del sector central.



**Descentralizada.** Descentralizar significa, en el ámbito de la administración pública alejar la toma de decisiones o la ejecución de acciones del centro

En un sentido amplio, la descentralización de la administración consiste en otorgar al órgano que se descentraliza, por medio de un acto formalmente legislativo (Ley o Decreto del ejecutivo), determinadas facultades de decisión y ejecución que permitan, sin perderse la estructura jerárquica, flexibilidad y eficacia en el desempeño público, forma parte del sector paraestatal.

Los organismos descentralizados, en específico, son aquellos que se crean a través de una Ley o Decreto, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, además son autónomos en su gestión y cumplen con un objetivo específico relacionado con el interés general, tratándose de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público.

**Empresas de participación estatal.** La empresa pública se originó a principios del siglo XVII, cuando el gobierno holandés fundó las compañías de las Indias Orientales, concediéndoles el monopolio del comercio con las colonias.

Posteriormente los ingleses adoptaron la figura constituyendo diversas compañías, no sólo para efectos comerciales, sino que algunas de las empresas realizaban funciones administrativas en nombre de su corona.



Esta clase de compañías se caracterizó porque una parte del capital social era suscrito por los Estados, dando lugar así a la empresa pública.

En México se encuentran antecedentes de este tipo de empresas con la creación del Banco de Avío (1830) y del Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre (1837). Conforme al segundo párrafo del artículo 629 del Código Financiero del Distrito Federal, se entiende por “empresa o negociación al conjunto de bienes organizados en una unidad económica de producción y distribución de bienes y servicios ofrecidos al mercado, con el fin de realizar actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, generalmente onerosas o lucrativas.”<sup>48</sup>

Si bien es cierto que en derecho privado el propósito de la empresa es obtener un lucro, la empresa pública no necesariamente se apega a tal propósito, dado que su constitución obedece a la necesidad de atender el interés general o cubrir necesidades colectivas o las propias del Estado, con independencia del beneficio económico o ganancia que la actividad pueda representar.

Las empresas públicas presentan las siguientes características:

- El capital social es aportado por el estado.
- La actividad de la empresa es vigilada, supervisada y controlada por el Estado.

---

<sup>48</sup> Código Financiero del Distrito Federal 2012, p. 294.



- El fin de la empresa pública no es la obtención de un lucro, sino cubrir necesidades colectivas o propias del estado.
- Las normas que aplican a la organización y actividades de la empresa son mixtas; es decir, tanto de derecho público como privado.

**Fideicomisos Públicos.** El fideicomiso es un contrato normado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, cuyo artículo 381 dispone que “en virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.”<sup>49</sup>

Los elementos del fideicomiso son:

**Fideicomitente.** En términos de lo previsto por el artículo 384 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sólo pueden ser fideicomitentes las personas con capacidad para transmitir la propiedad o la titularidad de los bienes o derechos objeto del fideicomiso, según sea el caso, así como las autoridades judiciales o administrativas competentes para ello.

**Fideicomisario.** Según el artículo 382 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es la persona física o moral que obtiene un

---

<sup>49</sup> Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, p. 65.



provecho derivado del cumplimiento de los fines establecidos para el fideicomiso.

Cabe señalar que para la existencia y validez del fideicomiso no es necesario señalar al fideicomisario en el clausulado del contrato constitutivo.

Fiduciario. Es la Institución bancaria autorizada para realizar actos de fideicomiso.

✦ Desde el punto de vista organizacional:

**Orgánica** (estructura): Es decir, cómo se organiza para la atención de sus competencias en distintas unidades administrativas.

**Funcional** (actividades): Esto es, cuáles son las grandes actividades que tiene a su cargo.



# CAPÍTULO 3

## TRANSPARENCIA



*“Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”*

*Immanuel Kant (1724-1804) Filósofo prusiano de la Ilustración.*





## 3.1 Conceptos Importantes de la Transparencia

### Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas es entendida como “la obligación de todos los servidores públicos y partidos políticos de informar sobre sus acciones y justificarlas en público: Qué hice y por qué lo hice; incluida la posibilidad de que sean sancionados”<sup>50</sup>; es decir, la rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. También implica, el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder. Para algunos estudiosos del tema, la rendición de cuentas involucra dos tipos de relación:

- La rendición de cuentas horizontal, que se refiere a las relaciones de control entre los órganos del Estado, es decir, se gesta en una relación igualitaria.
- La rendición de cuentas vertical, que se refiere a la relación de control de la sociedad hacia el Estado, la cual se basa en la capacidad de los ciudadanos para vigilar, interpelar y sancionar a servidores públicos.

La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para corregir abusos de poder: Obliga al poder a abrirse a la inspección

<sup>50</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, *Transparencia y Datos Personales en el Distrito Federal*, p. 37.



pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.

De lo anterior podemos decir que la rendición de cuentas es el deber que tiene el Estado y sus integrantes, de informar a los ciudadanos lo que hacen y justificar su actuar, es decir, por qué y para qué.

### **Transparencia**

Basándose en un diccionario, se puede encontrar que la transparencia es:

La capacidad que tiene un objeto de dejar pasar la luz y permitir ver a través de su masa lo que hay detrás, o bien la actuación que muestra la verdad de sus hechos.

Aunando estos dos conceptos y dándole un enfoque gubernamental, obtenemos que “es la práctica permanente de colocar la información en la vitrina pública, para que cualquiera pueda revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como fundamento de sanción; lo que implica, para las organizaciones públicas, un cambio cultural.”<sup>51</sup>

De acuerdo con algunos autores, en un Estado democrático el concepto de transparencia se refiere al flujo de información social, política y económica de manera puntual y confiable, la cual es accesible para todos los integrantes de la sociedad.

---

<sup>51</sup> Ibidem. p. 37.



La transparencia en el ejercicio de la función pública debe tener, entre otros, los siguientes atributos:

- Facilitadora del acceso a la información (incluyendo oportunidad y no discriminación)
- Comprensiva (asegurándose de que los temas clave no queden fuera).
- Relevante (evitar información superflua y el sobreflujo de información).
- De calidad y confiable (para contribuir al diseño de políticas y dar confianza a los mercados para los inversionistas).

La transparencia es la eliminación de un sistema gubernamental o la reserva del Estado, es una necesidad constante que la sociedad exige conocer los manejos financieros y económicos de sus gobernantes, en un derecho permanente que debe combatir a la corrupción pues los actos "guardados" muchas veces son la razón del enriquecimiento ilícito.

La transparencia implica que la información esté accesible y disponible para todas las personas aunque ellos no la soliciten. Éste es el aspecto que la diferencia del derecho de acceso a la información y de la rendición de cuentas.

La transparencia constituye un pilar de la rendición de cuentas: El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y



debe transparentarse para mostrar su funcionamiento sujetándose al escrutinio público.

Analizando lo anterior, la transparencia es la exposición de la información al público para su empleo, estudio o revisión sin ser solicitada.

### **Información Pública**

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, nuestro país tiene la cualidad de ser una República, donde en su significado más directo y literal significa “cosa pública”, de ahí que todo lo que el Estado o Gobierno administra es en estricto sentido propiedad de todos los mexicanos.

La información pública, “es todo archivo, registro o dato contenido en cualquier medio o documento que se encuentre en poder de los distintos órganos de gobierno, o que, en ejercicio de sus atribuciones, tengan la obligación de generar o administrar y que no encuadre en los supuestos de información de acceso restringido.”<sup>52</sup>

Otra definición es: La información pública es toda información en manos del Estado, entendiendo como tal a los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos por Ley, así como de cualquier entidad, organismo u organización que reciba recursos públicos y precisando que se exceptúa de esta definición la información que la ley señala como de acceso restringido.

---

<sup>52</sup> Ibidem. p. 37.



La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en su artículo 4° fracción IX a la letra dice:

**“Información Pública:** Es público todo archivo, registro o dato contenido en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, magnético, físico que se encuentre en poder de los Entes Obligados o que, en ejercicio de sus atribuciones, tengan la obligación de generar en los términos de esta ley, y que no haya sido previamente clasificada como de acceso restringido.”<sup>53</sup>

De lo antes mencionado se desprende que la Información Pública es un conjunto de datos con significado que detenta el Estado y están abiertos a los ciudadanos con base en las leyes establecidas.

### **Derecho de Acceso a la Información Pública**

El mejor acercamiento a este concepto es el ofrecido por la propia legislación mexicana, ya que desde 1977 el artículo sexto de la Constitución Mexicana garantiza el derecho a la Información

Este derecho “es la prerrogativa de toda persona para acceder a la información generada, administrada o en poder de los distintos órganos de gobierno, la cual no podrá ser negada, salvo las excepciones previstas por la Ley.”<sup>54</sup>

Es la facultad que tienen las personas para recibir la información originada por el Gobierno.

---

<sup>53</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, p. 2.

<sup>54</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, **Transparencia y Datos Personales en el Distrito Federal**, p. 37.



## 3.2 Estado y Transparencia

La transparencia en los asuntos del Estado no es una moda, ni una ocurrencia académica de última hora, todo lo contrario: La transparencia es un concepto que tiene una larga historia intelectual y una profunda raíz filosófica.

La transparencia es una idea que está presente en casi todos los grandes sistemas de la elaboración política, y ya en el siglo XVII, se convirtió en una de las piezas (absolutamente clave) de la gran corriente liberal gracias a los Tratados de John Locke: "...el poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en que todos los hombres se encuentran por naturaleza... libremente, dotados de la mismas ventajas y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos, derechos que le otorguen el poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado...".<sup>55</sup>

Que todos "tengan vista" de lo que ocurre al interior del Estado, he ahí la afirmación democrática y plenamente moderna de la transparencia, formulada en el temprano año de 1690.

Pero el concepto no nació fácilmente ni se petrificó con los años, al contrario: Ha sido sujeto a una continua estira y afloja intelectual y política a lo largo de siglos, pues si para Platón el conocimiento de las verdades de la política debe estar reservado al selecto club de los reyes, de los aristócratas, del

<sup>55</sup> Rodríguez, Zepeda Jesús, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, p. 5.



gobernante que está por encima de la plebe, dos mil años después, para Rawls ocurre exactamente lo contrario: Los políticos y gobernantes están obligados a razonar públicamente sus acciones y decisiones, deben rendir cuentas a los gobernados.

La transparencia se ha convertido en un valor fundamental en las democracias de nuestra época. En efecto, hoy en día no puede concebirse una democracia que merezca tal nombre si en ella, además del gobierno de las mayorías y el imperio de la ley, no se garantiza un mínimo control de los ciudadanos sobre la acción de sus gobernantes, más allá de las elecciones periódicas. Una clave para la efectividad de este control reside en el acceso ciudadano a la información que el poder político maneja. “Una democracia opaca para los ciudadanos es poco confiable e indigna de lealtad.”<sup>56</sup>

La información es poder político o, al menos, una condición para que éste pueda ejercerse. Por ello, uno de los debates centrales en nuestra vida pública es el relativo a la relación que el Estado debe tener con la información socialmente valiosa que está a su disposición y acerca de la manera en que debe utilizarla.

Se trata de un debate muy antiguo, que se remite a las primeras teorías de la justicia y del poder político y que no ha dejado de estar presente en las distintas etapas de la experiencia política.

---

<sup>56</sup> Ibidem. p. 9.



Popper teniendo en mente la filosofía del clásico griego Platón (427-347 a.C.), se encuentra la primera gran defensa política de la sociedad cerrada, es decir, de un régimen organicista y totalitario que ahoga las libertades individuales con los argumentos de que la verdad sólo está en el Estado y de que la justicia consiste en que cada uno ocupe el lugar que le corresponde en una jerarquía social de escalones inamovibles.

En el pensamiento de Platón, el conocimiento de la verdad es privilegio de una minoría, y ese privilegio es la clave del gobierno, la llave de la sabiduría política, ésta puede ser vivida por muchos, pero el ejercicio del poder sólo es legítimo para quienes son intelectualmente superiores.

La teoría platónica del Rey-filósofo fue la primera versión de la tecnocracia o el gobierno de los expertos. Dice Norberto Bobbio, famoso filósofo italiano, que “La tecnocracia y la democracia son antitéticas... La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos”.<sup>57</sup>

El conocimiento de las verdades de la política queda reservado a quien es partícipe de la aristocracia del intelecto, pueden trascender los prejuicios e ignorancia del populacho. Este es el sentido de la justicia que está en el origen de los *arcana imperii*, es decir, de los secretos del poder, éstos “son

---

<sup>57</sup> Ibidem. p. 13.





verdades y conocimientos, informaciones y evaluaciones, argumentos y discursos, exclusivos de los hombres del poder.”<sup>58</sup>

El primero que denominó a los *arcana imperii* fue el gran historiador latino Tácito (55-120 d.C.), *Arcana* (proveniente de una raíz indo-europea: *arek*) significa secreto, algo que se retiene o que se guarda. Pero *arcana imperii* no se refiere sólo a secretos del imperio o del Estado, sino a verdades que poseen un sentido casi sagrado, ritual, es decir, a misterios insondables de la política. Porque los *arcana imperii* no se reducen a la condición de información llana sobre las cuestiones públicas, sino a información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee y administra.

Los *arcana imperii* se asemejan, en este sentido, a los *arcana ecclesiae*, es decir, a las razones y verdades profundas que invisten de sacralidad a los ministros religiosos que los detentan.

Los secretos de Estado, en buena medida fueron el origen de la llamada “*razón de Estado*”.

La edad media (siglos IV al XV), y en particular, la llamada baja edad media (siglos XI al XV, aproximadamente) fue una época dominada por los *arcana* de la política y de la iglesia, cuyos poderes respectivos, el temporal (de los príncipes) y el espiritual (de la Iglesia), se entrelazaban y se fundamentaban recíprocamente, aunque ambos fueran, en rigor, notoriamente terrenales.

---

<sup>58</sup> Ibidem. p. 14-15.



San Bernardo, en el siglo XII, dio forma de relato a esta teoría del derecho divino de los reyes con el argumento de las dos espadas. Según su alegoría, Dios otorga al Pontífice (el que hace de puente entre Dios y la humanidad) por igual las espadas del poder temporal y el espiritual, y sólo en un acto posterior el Pontífice entrega la del poder temporal a quienes ostentarán los poderes políticos. Así queda clara la relación: Todo poder, sea espiritual o temporal, proviene de Dios.

Así, en “la época medieval los *arcana imperii* son, simultáneamente, *arcana ecclesiae*, misterios trascendentes, dogmas de fe y verdades indiscutibles.”<sup>59</sup>

No existe razón de Estado que no sea razón eclesiástica, pues nada exclusivo puede reclamar para sí el poder político dada su condición derivada del poder espiritual de la iglesia.

En el contexto cultural del Medioevo europeo, la información y verdades del poder político se entienden como patrimonio exclusivo de los gobernantes. La sociedad medieval estratifica a los grupos sociales según el lugar preestablecido para cada uno según el designio divino, siempre interpretado por la jerarquía religiosa.

La aparición del Estado en los albores del siglo XVI y su posterior fortalecimiento en los siglos subsiguientes rompen esta confusión entre misterios políticos y misterios religiosos, ya que el Estado es un fin en sí mismo; por tanto separa la moral de la política.

---

<sup>59</sup> Ibidem. p. 17.



Pese a que la palabra *Estado* puede remitirse a la antigüedad clásica, lo cierto es que como concepto político, es decir, como descripción de una realidad precisa localizable en el espacio y en el tiempo, su condición es moderna y, más precisamente, renacentista. En efecto, “fue Nicolás Maquiavelo (1469-1527) el primer pensador relevante que utilizó el concepto de Estado (*Stato*) en el sentido de un poder político centralizado desplegado en un territorio y capaz de ejercer su decisión o soberanía.”<sup>60</sup> A Maquiavelo mismo debemos la idea de que el poder político tiene intereses propios y que el mayor desacierto al hacer política consiste en subordinar los fines del Estado a cualquier cosa que no sea obtener y conservar el poder.

Que el Estado tenga intereses propios implica que tiene una suerte de personalidad que es capaz de perseguir estos, es decir, que es un sujeto autónomo. Este sujeto, en sus estrategias y actos, se conduce según una forma específica de la razón. Ésta es la *razón de Estado*. Aunque el antecedente moderno del concepto de la razón de Estado puede hallarse en la obra de Francesco Guicciardini en los primeros años del siglo XVI, éste adquiriría toda su fuerza algunos años más tarde con el argumento realista de Maquiavelo. Guicciardini sostenía que “... el poder político no puede ser ejercido según los dictados de la buena conciencia” y que “Cuando he hablado de asesinar o mantener en prisión a los pisanos [ciudadanos de Pisa, ciudad italiana], quizás no lo he hecho como cristiano, sino que he

---

<sup>60</sup> Ibidem, p. 18.



hablado de acuerdo con la razón y la práctica de los estados”. Maquiavelo, por su parte, habló de la “necesidad”, es decir, de la obligación de un gobernante de aprender a no ser bueno según lo que se presente como obligatorio para obtener o conservar el poder. Como dice Maquiavelo: “... es necesario que todo príncipe que quiera mantenerse aprenda a no ser bueno, y a practicarlo o no de acuerdo a la necesidad”.<sup>61</sup>

En el horizonte de la razón de Estado, el fin siempre justifica los medios. Por ejemplo, todos los sistemas éticos razonables prohíben matar al prójimo, pero el político debe aprender a usar la guerra o el asesinato cuando la necesidad del Estado lo imponga.

La razón de Estado trata de la afirmación de que el poder político tiene su propia lógica, en la que la mentira, el ocultamiento y la simulación desempeñan una función crucial, y de que a esta lógica tiene que subordinarse cualquier otro proyecto o curso de acción.

La razón de Estado no es sólo una forma de reservar para los políticos una serie de argumentos propios, sino que es, fundamentalmente, la convicción de la supremacía de las razones del poder sobre cualesquiera otras razones o intereses.

El Absolutismo fue la primera forma histórica de aparición del Estado, esto, durante siglos XVI, XVII y buena parte del XVIII, el término “Absolutismo”

---

<sup>61</sup> Ibidem. p. 19.



designa con precisión la naturaleza de este tipo de Estado. Se trata de una estructura de poder público que controla de forma absoluta la vida de sus súbditos, o que al menos pretende hacerlo. A este Estado, la razón de Estado le significó un sólido fundamento para el ejercicio del poder.

Botero fué el primero en indicar que los gobernados se vuelven un riesgo para el Estado, en otras palabras dice que la razón de Estado es permitir la arbitrariedad del gobierno, por otro lado Thomas Hobbes (1588-1679), el gran pensador inglés, representante del mecanicismo filosófico, fué un creyente en el origen terrenal del poder y en la idea de que la obediencia al soberano sólo podía justificarse sobre la base de un acuerdo voluntario previo entre gobernados, y luego entre estos y los gobernantes.

El gran valor del Estado absolutista de Hobbes es la seguridad, y precisamente en nombre de la seguridad pública y de la reducción del miedo entre los particulares, considera legítimos la restricción de las libertades individuales, la incertidumbre sobre la propiedad, entre otros, indicando que para que el soberano proteja requiere ser arbitrario sin que los súbditos puedan reclamar, asimismo tiene el derecho de controlar toda la información.

La función de la razón de Estado a partir de Hobbes es dual. Una vertiente, consiste en la afirmación, de raíz maquiavélica, de que el poder político tiene intereses propios, distinguibles y a veces contrarios a los de los ciudadanos; la otra vertiente, consiste en asociar la restricción informativa, el



sofocamiento de la libertad de credo y de expresión y la prohibición del pluralismo ideológico con una salvaguarda de la paz social y el orden público.

El surgimiento de una visión alternativa a las concepciones absolutistas de la razón de Estado sólo se haría posible con la crisis misma de la forma de Estado absolutista que las hizo aparecer y del cual se hicieron inseparables. Lo cual no quiere decir que este tipo de razón desapareciera, sino sólo que encontraría fuertes restricciones para su puesta en práctica y dificultades mayúsculas para su justificación intelectual.

Sólo hasta la aparición de las explicaciones liberales de la naturaleza del Estado, se hizo posible pensar la prioridad de las razones de los individuos particulares respecto de una razón de Estado.

Analizando lo anterior, existe una clara demarcación entre los Estados liberales por un lado, y los Estados absolutistas, totalitarios y autoritarios por otro en las cuestiones relativas al uso restringido de la información, a la fuerza concedida al secretismo político, al sofocamiento de libertades básicas como las de conciencia o expresión, o a la existencia de intereses propios del Estado que pueden estar en contra de los ciudadanos. Puede decirse, incluso, que el Estado liberal se puede definir, en sus términos más generales, como un Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos: un Estado transparente.



El padre de la teoría liberal del Estado fue John Locke (1632-1704). Este filósofo inglés del siglo XVII sentó las bases intelectuales para pensar al poder político como un *mandatario* de los ciudadanos y como una entidad representativa sin intereses propios. Cuando hablamos del gobierno como mandatario nos referimos, expresamente, al poder político que es mandado.

Para Locke, los individuos tienen, por naturaleza, una serie de derechos fundamentales, a saber: La libertad, la igualdad, la propiedad privada y, además, el derecho a castigar a quien atente contra estas previas prerrogativas. “La existencia del Estado sólo se justifica por su capacidad de tutelar esta serie de derechos fundamentales, tomando en sus manos, por acuerdo expreso de los ciudadanos, el derecho a castigar, que no es otra cosa que ejercer la justicia.”<sup>62</sup>

Para Locke, el hipotético origen del Estado se explica como el resultado de la renuncia colectiva por parte de todos los individuos a su derecho a castigar y la concentración de éste en la figura del Estado. Este derecho a castigar, en manos ahora del Estado, permite instaurar la justicia y, además, que los derechos fundamentales de libertad, igualdad y propiedad, puedan ser ejercidos sin riesgos por parte de los individuos.

La visión liberal del poder político supone que el Estado es estrictamente representativo de intereses que no le son propios. Si la existencia de la autoridad política tiene sentido es porque permite tutelar los derechos de los

---

<sup>62</sup> Ibidem. p. 25.



individuos que la han instaurado. El Estado es, en sentido estricto, un instrumento de justicia que permite el ejercicio de derechos que no son creados por el y que, sobre todo, le preceden en existencia, es decir, en legitimidad. Normativamente, los intereses de los particulares son siempre superiores a los probables intereses del Estado, y en el caso de que surja un conflicto entre unos y otros, son los primeros los que tienen que prevalecer.

En este sentido, para el discurso clásico del liberalismo, el Estado es una suerte de “mal necesario”, cuyos límites deben estar siempre claros y precisos para evitar la violación de los derechos fundamentales de los individuos.





### **3.3 Derecho a la Información**

¿Qué es el derecho? Esta interrogante ha producido infinidad de respuestas de todo tipo: Descriptivas, teleológicas, históricas, sociológicas, etcétera; sin embargo sólo se pretende señalar cuales son los rasgos característicos de ese objeto designado por la palabra y en qué sentido se utiliza ésta cuando se dice que alguien tiene derecho a algo.

Siguiendo a H.L.A. Hart, se puede afirmar que la característica más general y relevante del derecho, es que su presencia indica que cierta conducta deja de ser optativa para convertirse en obligatoria, sea en su realización o en su omisión. Para que los individuos realicen esta conducta es necesario contar con elementos persuasivos de fuerza suficiente para alterar el cuadro habitual de sus motivaciones. En principio, este elemento es la amenaza de un castigo que se actualizaría al no conformarse con la conducta requerida.

Junto con lo anterior, la presencia de derecho implica la existencia de instituciones sociales reconocidas y organizadas dentro de la comunidad política, que son las que declaran qué conductas dejan de ser optativas, cuáles son las sanciones y quien las aplica.



A las órdenes o mandatos que establecen las conductas que dejan de ser optativas se les ha denominado normas jurídicas. Éstas son el medio (oral o escrito) por el cual se establece que una conducta es obligatoria en algún sentido, o dicho de otra forma, establecen deberes de conducta. Las normas constituyen las “células” del derecho.

Lo anterior no da cuenta del contenido de las conductas que se establecen en obligatorias. Este problema ha sido también materia de reflexión a lo largo de la historia y ha recibido muchas respuestas. Baste señalar que se acepta que el contenido de las normas está determinado por las condiciones sociales y tiende a proteger creencias, valores, actitudes e intereses de los grupos que integran la comunidad para la que son emitidas. Lo anterior permite entender que su contenido no es inmutable y cambia con el tiempo y de una sociedad a otra.

Asimismo, cuando se dice que alguien tiene derecho a algo, esto significa que un individuo está facultado por una norma a realizar cierta conducta. En sentido inverso, esta misma norma le impone a cualquiera que pudiera oponerse a su realización la obligación de abstenerse de hacerlo. En caso de que no lo hiciera, el primer sujeto puede acudir ante las instituciones que correspondan a que lo protejan en su pretensión, obligando al segundo sujeto a adecuarse a la conducta impuesta por la norma.



Ahora bien, ¿Qué es la información? El sector de la información y su industria se han convertido en un factor esencial para el accionar humano en la sociedad moderna. Para Julio Téllez Valdés, la palabra información proviene del latín *informare*, que significa poner en forma, y es una noción abstracta, que, sin embargo, da lugar a las libertades de opinión y expresión. Por tanto, la información es considerada como un elemento de ser transmitido por un signo o combinación de signos.

Dicho enfoque concuerda con las acepciones registradas en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, que plantea que es la acción y efecto de informar. Bajo este entendido, la información es el significado que otorgan las personas a las cosas. Los datos se perciben mediante los sentidos, estos los integran y generan la información necesaria para el conocimiento que permite tomar decisiones para realizar las acciones cotidianas que aseguran la existencia social. El ser humano ha logrado simbolizar los datos en forma representativa, para posibilitar el conocimiento de algo concreto y crea las formas de almacenar y utilizar el conocimiento representado. La información, en sí misma, como la palabra, es al mismo tiempo significado y significante, este último es el soporte material o simbología que registra o encierra el significado y el contenido.

Para no confundir los alcances de los conceptos de datos e información, por creer que se trata de sinónimos, se hace la distinción correspondiente de



estos dos términos: *Dato*, es la Información sobre algo concreto que permite su conocimiento exacto o sirve para deducir las consecuencias de un hecho.

En sentido general, un conjunto de datos constituye una información.

Existen un criterio para la diferenciación de la información, y este se basa en el mayor o menor grado de objetividad.

★ **Información objetiva.** Bajo este rubro se comprenden hechos, datos y noticias. Antes de explicar su caracterización, es necesario aclarar el problema respecto de la objetividad, y para ello, se hace referencia a lo que dice Louis Couffignal:

Una información es objetiva para un individuo si, colocando otra vez en la misma situación, recoge de nuevo la misma información, y para una colectividad, si todo el grupo de hombres que pertenecen al mismo medio social que el grupo de hombres que ha recogido la situación, colocados en la misma posición, recoge la misma información.

Lo anterior no es tan sencillo, la objetividad completa no existe, pues interviene necesariamente un elemento subjetivo. Los hechos, datos y noticias toman su sentido en las estructuras significativas de quienes lo reciben. Dicho que la objetividad pura no existe, lo que se puede pedir al sujeto es honestidad en la emisión de la información: La no deformación intencional. En muchas ocasiones la “objetividad” requiere la explicitación de la posición del sujeto ante el objeto que informa.



Con las reservas que se hacen del concepto de objetividad, a la emisión de noticias, hechos y datos se les puede exigir las siguientes condiciones, cuyas características pueden ser perfectamente contenidas en normas jurídicas:

▲ **Completas:** En tanto la información que se emita se ubique en su contexto, sin omitir elementos importantes para su valoración. Por ejemplo: Quién, en qué circunstancias y para qué se dio cierta información.

▲ **Veracidad:** Referida sobre todo a evitar la deformación o falsedad intencional en la emisión. Lo anterior incluye datos exagerados o inexactos, la mentira estadística, injurias o calumnias, emisión de noticias no confirmadas, etcétera.

▲ **Oportunidad:** Para lograr un conocimiento adecuado es necesario contar con los datos o noticias en forma oportuna. La información atrasada u ocultada total o parcialmente en forma intencional provoca un falso conocimiento de la realidad.

▲ La mención de la fuente de donde procede la información.

★ **Información subjetiva.** Bajo este rubro quedan comprendidas opiniones e ideas. La opinión implica un juicio sobre una noticia, hecho o dato. Un juicio es una actitud frente a la realidad, una orientación frente al hecho.



El problema aparece cuando la opinión se presenta como noticia, como un dato objetivo. Uno de los principios básicos en la emisión de informaciones supone diferenciar, en lo posible, estas dos formas que en la realidad aparecen casi siempre ligadas. Un esfuerzo de honestidad debe buscar separar estos dos tipos de información.

Desde el punto de vista jurídico, en principio, las opiniones pertenecen al individuo. Éste no debe ser molestado cualquiera que éstas sean, y tiene el derecho a expresarlas libremente. Cuando las opiniones dejan de ser individuales y se convierten en creencias generalizadas nos encontramos ante la opinión pública, aunque en realidad no exista opinión sino opiniones. Si respecto de las opiniones individuales existe el deber de respeto y la facultad de expresarlas, con mayor razón cuando se trate de grupos sociales jurídicamente organizados, que representen a una corriente de opinión. En tal caso, éstos deben tener acceso a los medios de comunicación social.

El último eslabón con proximidad a la subjetividad son las ideas. Así como no hay objetividad pura, tampoco existe subjetividad absoluta. Toda idea es representación de una realidad y supone una actitud frente al mundo que constituye.

Las ideas se agrupan y configuran ideas de vida, concepciones totales sobre el acontecer histórico y social. En ocasiones los hombres se



agrupan alrededor de estas ideologías formando grupos de opinión, partidos políticos; a través de estas agrupaciones puede ejercitarse más fácilmente el derecho a informar, en cuanto a contenidos ideológicos y acciones sociales.

Señalando lo anterior, se puede abordar en conjunto lo que es “el derecho a la información”. La primera mitad del siglo XX ve con asombro un impresionante desarrollo tecnológico y social que transforma el mundo y sus relaciones, especialmente las estructuradas de la información. Justo aquí, a la mitad del siglo, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, aparece el concepto de Derecho a la Información.

El concepto es nuevo sólo cuando viene a sustituir a los anteriores, más restringidos, de expresión e imprenta que resultaban insuficientes para comprender y dar respuesta a la amplia y compleja actividad informativa.

El derecho a la información comprende así todas las libertades pero aporta algo más, pues, en un intento de respuesta global al proceso informativo, plantea el acceso y participación de los individuos y los grupos sociales en una corriente bilateral.

El concepto de derecho a la información comprende un conjunto de tres facultades interrelacionadas, difundir, investigar y recibir información; agrupadas en dos vertientes:



- a) El derecho a informar. Esta parte que comprende las facultades de difundir e investigar, vendría a ser la fórmula moderna de la libertad de expresión, porque la libertad de expresión no es ya suficiente para referir la complejidad del proceso informativo, ni sus mecanismos de protección suficientes para asegurar en las sociedades modernas la existencia de una comunicación libre y democrática.

Este aspecto del derecho supone en mucho, el replanteamiento de la regulación de los medios de comunicación en tanto las condiciones actuales hacen que el acceso a éstos, por parte de los grupos sociales significativos, sea limitado o nulo. Supone también el establecimiento de fuentes de información abiertas al público, así como el acceso a los documentos administrativos y bancos de datos de carácter público.

- b) El derecho a ser informado. El segundo aspecto del derecho a la información, que no se entiende sino en relación con lo anterior, es la facultad de recibir informaciones. Este segundo aspecto es quizá el más novedoso y se refiere básicamente al derecho del individuo y de los grupos sociales, a estar informados de los sucesos públicos y, en general, de todas las informaciones que pudieran afectarle en su existencia. Todo lo anterior para lograr que el individuo oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad.





Algunos autores consideran esta vertiente como la parte pasiva del derecho a la información. Precisamente, el sentido del derecho de ser informado es que, desde el punto de vista del receptor, se abandona la pasividad al tener la posibilidad jurídica de exigir al sujeto obligado la información a que tiene derecho.

Se tiene así, que el derecho a la información es un conjunto de tres facultades interrelacionadas que son: Investigar, recibir y difundir informaciones; que busca dar respuesta jurídica global a los problemas de las actuales estructuras de la información.



## **3.4 Marco Internacional del Derecho de Acceso a la Información Pública**

En este apartado, se darán las bases internacionales que han dado lugar a la conformación del Derecho de Acceso a la Información y que han marcado las directrices para su reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A nivel internacional, el acceso a la información ha sido reconocido como un derecho humano, inherente al hombre por el sólo hecho de serlo, mediante diversos instrumentos (pactos, convenios y los tratados internacionales), los cuales deben ser respetados por todos aquellos estados que los suscriben.

De esta manera, “el derecho a la información, como derecho humano, incide el desarrollo económico, social, político y cultural del hombre, toda vez que la información es un instrumento indispensable para el ejercicio de otros derechos.”<sup>63</sup>

**1789-** En el marco de la Revolución Francesa, se emitió la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la cual se enumeran los derechos naturales e imprescriptibles que todo ser humano tiene por el sólo hecho de ser hombre, donde en su artículo 11 a la letra dice:

<sup>63</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Transparencia y Datos Personales en el Distrito Federal*, p. 16.



*Artículo 11.-* La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la Ley.

**1948-** En diciembre de ese año (París), en la Declaración Universal de Derechos Humanos, surge la idea fundamental de reconocer y exaltar la dignidad humana expresando lo siguiente:

*Artículo 19.-* Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

**1966-** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respecto al derecho a la información se establece:

*Artículo 19.-*

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.



**3.** El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la Ley y ser necesarias para:

- a)** Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b)** La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

Este artículo obedece a las directrices establecidas por la Declaración Universal de Derechos Humanos. En este instrumento no se hace referencia explícita al derecho a la información, sin embargo, se reconocen cada una de las libertades que lo comprenden, tal como ocurre en la Declaración Universal.

**1969-** Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 13, concede la libertad de pensamiento y la libertad de expresión en todos los Estados que hayan ratificado dicha convención:

Artículo 13.-

**1.** Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea



oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

**2.** El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la Ley y ser necesarias para asegurar:

- a)** El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b)** La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La importancia de dicho instrumento radica en su alcance, ya que no sólo se circunscribe a los gobernados de los Estados parte, sino que se extiende su reconocimiento y protección a los extranjeros que se encuentran dentro del territorio de los Estados parte.

**2005-** El 8 de julio de este año, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el caso *Claude Reyes y otros*, la cual tenía como fundamento la negativa de una institución del Estado de Chile a brindar a las víctimas toda la información que requerían sobre un proyecto de deforestación con impacto ambiental en Chile.

Por lo anterior, el 19 de septiembre de **2006** la Corte Interamericana reconoció al Derecho de Acceso a la Información como un derecho humano



integrante del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, de igual forma, se reconoce el deber de todas las autoridades públicas de hacer accesible la información sobre los asuntos de interés público, sujeta a limitaciones.

Los instrumentos internacionales expuestos en líneas anteriores dejaron a cada Estado parte de la interpretación doctrinal, legislativa y jurisdiccional del Derecho de Acceso a la Información, lo que dio la pauta para que, en distintas latitudes del mundo, se emitieran diversas leyes tendientes a dar cumplimiento al mandato internacional; y así se originó la primera oleada internacional de generación de normas en materia de acceso a la información, a partir de la década de los ochenta del siglo XX.

1ª Oleada internacional de leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública	
Año de aprobación	Países
1982	Australia, Nueva Zelanda.
1983	Canadá.
1987	Austria, Filipinas.
1990	Italia.
1991	Holanda.
1992	Hungría.
1993	Ucrania, España, Portugal.
1994	Belice, Bélgica.
1996	Islandia, Lituania, Corea del Sur.
1997	Tailandia, Irlanda
1998	Israel, Letonia.
1999	República Checa, Albania, Georgia, Grecia, Japón, Liechtenstein, Trinidad y Tobago, Sudáfrica.

FUENTE: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, **Transparencia y Datos Personales en el Distrito Federal**, p. 20.



A partir del año 2000 se gesta una segunda oleada internacional de emisión de leyes en materia de acceso a la información, en la cual se incorpora México con la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<b>2ª Oleada internacional de leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública</b>	
<b>Año de aprobación</b>	<b>Países</b>
<b>2000</b>	Inglaterra, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Lituania, Moldavia, Eslovenia, Estonia.
<b>2001</b>	Polonia, Rumania
<b>2002</b>	Panamá, Pakistán, México, Jamaica, Perú, Tayikistán, Uzbekistán, Zimbabwe, Angola
<b>2003</b>	Croacia, India, Kosovo, Armenia, Eslovenia, Turquía
<b>2004</b>	República Dominicana, Serbia, Suiza, Ecuador
<b>2005</b>	Azerbaijón, Alemania, Montenegro, Uganda
<b>2006</b>	Macedonia

FUENTE: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, **Transparencia y Datos Personales en el Distrito Federal**, p. 21.

Actualmente, más de 100 países tienen leyes específicas en materia de transparencia y acceso a la información, y varias naciones de los cinco continentes del mundo contemplan su pronta incorporación al marco regulatorio de este derecho fundamental.



## **3.5 El Derecho de Acceso a la Información en México**

En México, el derecho a la información se planteó por primera vez en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, en el que se estableció que el derecho de referencia se constituiría en una nueva dimensión de la democracia y una fórmula de respeto al pluralismo ideológico.

A partir de lo anterior, en el año de 1977, en el marco de la denominada “reforma política”, se modificó el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporándose por vez primera el Derecho de Acceso a la Información, al adicionarse la siguiente frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Esta adición dio lugar a un amplio debate sobre su contenido y alcance, el cual con el paso del tiempo ha sido redefinido en la evolución jurisprudencial que sobre el tema ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 15 de abril de 1985, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió al Derecho de Acceso a la Información como una garantía política conferida a los partidos políticos para acceder a la información en manos del Estado.

Fue hasta junio de 1996 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le dio un nuevo sentido al Derecho de Acceso a la Información, al resolver la





solicitud hecha por el Presidente de la República para que se investigaran los hechos acontecidos en el caso de Aguas Blancas, Guerrero. El cambio de interpretación consistió en darle el carácter de garantía individual, necesaria para que la sociedad contara con la información que le permitiera sustentar un régimen democrático y, desde ahí, determinar que se trataba de que sus miembros tuvieran la certeza de que las autoridades proporcionarían información de sus actividades para mantener una sociedad informada y apta para la democracia.

En esta decisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el derecho a la información constituía una garantía individual, y que, por ende, los hechos en cuestión constituían una violación a las garantías individuales.

En los años de 1997, 1999 y 2000 se emitieron una serie de resoluciones en las que se consideró al Derecho de Acceso a la Información como una garantía individual limitada sólo por los intereses nacionales, los de la sociedad y por el respeto a los derechos de terceros.

Fue hasta el año 2002 cuando se inició el proceso normativo tendiente a regular el Derecho de Acceso a la Información gubernamental en México. La alternancia política en el gobierno federal (año 2000) y la disminución de la credibilidad en el gobierno fueron factores que favorecieron la emergencia de las leyes de acceso a la información a nivel nacional y estatal.



En este desarrollo, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) especializadas en temas vinculados al derecho de expresión y de información, académicos y medios de comunicación agrupados fueron activo motor social que impulsó el surgimiento de la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el país.

En este contexto, el denominado Grupo Oaxaca se convirtió en el principal gestor del proyecto de regulación del derecho fundamental a la información, éste grupo fue integrado por periodistas y especialistas en el tema, quienes contribuyeron para colocar al Derecho de Acceso a la Información en la agenda pública del país, además de que impulsaron la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002.

La emisión de dicha Ley dio la pauta para que, de 2002 a 2007, los treinta y un estados de la República y el Distrito Federal expidieran sus respectivas leyes adjetivas que garantizan el Derecho de Acceso a la Información Pública.

2002 (6)	2003 (8)	2004 (9)	2005 (6)	2006 (2)	2007 (2)
Jalisco	Nuevo León	México	Sonora	Oaxaca	Tabasco
Sinaloa	Durango	Quintana Roo	Campeche	Chiapas	Hidalgo
Federal	Colima	Yucatán	Baja California		
Aguascalientes	San Luis Potosí	Veracruz	Baja California Sur		
Michoacán	Distrito Federal	Nayarit	Guerrero		
	Guanajuato	Zacatecas	Chihuahua		
	Morelos	Tlaxcala			
	Coahuila	Puebla			
		Tamaulipas			

FUENTE: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, *Transparencia y Datos Personales en el Distrito Federal*, p. 23.



## **3.6 Diagnóstico y Medición de la Corrupción en México**

A pesar de que los actos de corrupción han existido en todas las etapas de la historia del planeta, existen sólo aproximaciones generales al concepto. Es pertinente establecer dos puntualizaciones para acercarnos al concepto: Una primera es que la corrupción sólo se puede cuantificar desde una perspectiva subjetiva y la otra es que está fundada en un componente anímico: La deslealtad, que no es otra cosa que el abuso premeditado que se hace sobre una responsabilidad confiada a través de una disposición jurídica, un acto y decisión administrativa o la confianza depositada de los electores cuando se trata de cargos de elección popular.

El concepto de corrupción ha sido desarrollado principalmente desde los campos de la sociología y de la ciencia política, aunque para la ciencia jurídica y en particular para el derecho penal, revista una gran importancia. ¿Qué se debe entender por corrupción desde el ámbito penal? La corrupción no es propiamente un delito sino más bien una serie de conductas, una forma de delincuencia que incorpora varias figuras penales, ya sea de carácter tradicional o de reciente creación, como la malversación, el cohecho, la prevaricación, el blanqueo de capitales, el tráfico de influencias y en México la extraña figura del “enriquecimiento inexplicable”.



Aunque es un fenómeno muy antiguo, la corrupción no ha sido descrita con claridad, basta ver el Diccionario de la Real Academia Española, que hace referencia a este concepto de manera tan dispar como “un vicio o abuso introducido en las cosas no materiales”; “alteración o vicio en un libro o escrito”.

Por lo que hace a la función pública, el fenómeno de la corrupción, tiene que ver con la utilización del poder o la autoridad para una finalidad distinta a la legítima, en busca de una ventaja personal, degradando la función para la que fue electo o nombrado por el afán de conseguir algo en beneficio propio.

De acuerdo a Eduardo A. Fabián Chaparrós, la corrupción se propaga con facilidad en situaciones de déficit democrático, aprovechando las carencias intrínsecas que se manifiestan en tales contextos; debilidad en los mecanismos de control (falta de una legislación en materia de acceso a la información), arbitrariedades del poder, falta de sometimiento de la administración a los intereses generales, etc.

En los últimos años, muchos de los esfuerzos por reducir la corrupción han pasado del control tradicional de la gestión pública (caracterizado por la reglamentación de procesos) a la ampliación de los derechos ciudadanos. En este periodo hemos pasado del diseño de una normatividad cada vez más estricta y compleja, y por ende, difícil de aplicar y hasta contraproducente, para concentrarnos en formas de regulación social basada en la



multiplicación y descentralización del control público, y apoyadas en la defensa que cada individuo hace de sus intereses y derechos dentro de un marco normativo común. Hemos ido abandonando así la idea de que el castigo ejemplar a los servidores públicos es la mejor forma de “enseñar” las virtudes del control público y la ética, para paulatinamente reconocer que la defensa de derechos e intereses individuales de los miembros de una comunidad es una forma efectiva de ampliar el control social a todos los aspectos de la vida administrativa del gobierno.

Al pasar a un marco conceptual sustentado de la defensa de los derechos ciudadanos, se ha descubierto que no todas las formas de abuso y corrupción del poder público requieren la misma energía en términos de control. En la última década, han sido frecuentes los esfuerzos por ampliar el impacto de las políticas para el control de la corrupción identificando áreas de mayor riesgo para su presencia y buscando entender sus patrones de comportamiento y la intensidad con la que se presenta este virulento fenómeno social.

Los esfuerzos de diagnóstico y medición han buscado identificar las principales causas del fenómeno, así como los avances administrativos en materia de transparencia y acceso a la información, instrumentos sociales que aunque no actúan directamente contra el fenómeno de la corrupción, inhiben en buen grado su presencia.



Pocos fenómenos son tan lacerantes para el desarrollo económico y social de los países y las sociedades como el fenómeno de la corrupción. Su presencia es muestra de ineficacia en los sistemas normativos y también de actitudes y valores sociales disruptivos. La corrupción es un factor que altera las decisiones públicas y que, en muchas ocasiones, distrae el uso de recursos escasos en beneficio de intereses privados. La corrupción afecta lastimosamente la calidad de vida de los hogares y reduce sus oportunidades de desarrollo. La presencia de corrupción es síntoma de un diseño normativo ineficaz, tanto en leyes generales como en procedimientos administrativos, pero también de una permisividad social al comportamiento deshonesto o diferente del consagrado en las leyes. La corrupción es el síntoma, y no sólo el problema.

Durante años, el estudio y análisis de la corrupción, ha tenido que enfrentar las explicaciones que, directa o indirectamente, consideran la corrupción como un fenómeno “normal” de las sociedades, e incluso parte de la “cultura” o “idiosincrasia” de los pueblos. Los expertos y estudiosos del fenómeno han debido enfrentar uno a uno los argumentos que presentan a la corrupción como fenómeno propio de la cultura nacional y su presencia como una forma de vida consustancial a México y los mexicanos.

La corrupción, entendida como el abuso de una posición pública con fines privados, por décadas, ha enfatizado el uso de la sanción como mecanismo



para corregir las desviaciones en el comportamiento de los servidores públicos. Así, los responsables del control administrativo dedicaron sus energías a la sanción de las violaciones a los reglamentos interiores de las dependencias y a verificar que los procedimientos se hubiesen realizado apropiadamente.

La segunda mitad del siglo XX trajo consigo formas de control que hoy resultan convencionales, pero que en su momento fueron verdaderos cambios de paradigma en la administración de los recursos públicos. En el caso mexicano, aparecieron los sistemas de contabilidad y con ellos las auditorías externas. Después vendría una primera etapa de fortalecimiento de la vigilancia legislativa sobre los recursos públicos entregados al Poder Ejecutivo. Más tarde, el endurecimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, a partir de los años ochenta, la creación de una serie de instituciones de control para el Poder Ejecutivo Federal: Como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), etc.

Fue sólo hasta finales de los años ochenta, que la corrupción dejó de ser vista exclusivamente como un problema de honestidad personal, para considerarse como expresión de las fallas en los sistemas organizacionales y normativos. La presencia de corrupción ya no sólo evidenciaba la calidad moral de los funcionarios y trabajadores de una institución, sino que delataba



deficiencias en el diseño de las reglas para la operación de los programas, ausencia de controles externos que los acompañaran, débil supervisión externa desde el Poder Legislativo y ausencia de formas de contraloría social que reforzaran el comportamiento ético de servidores públicos. Este cambio de enfoque supuso también una nueva lectura de la corrupción, que empezó a ser vista como síntoma de otras debilidades del sistema y ya no sólo como un problema en sí misma.

Entendida como síntoma y no sólo como enfermedad, la presencia de corrupción es evidencia del estado que guardan los sistemas nacionales de integridad (SNI), éstos requieren del fortalecimiento de los sistemas de control tradicionales, de sistemas de contabilidad y auditoría externa, pero además, de un sistema de pesos y contrapesos sociales que reduzca las brechas por las que la corrupción se disemina. Aquí aparecen regulaciones preventivas que no sólo sancionan el comportamiento deshonesto de servidores públicos, sino que procuran evitar, con todos los medios disponibles, que esta forma de comportamiento se presente. En este enfoque prosperan las regulaciones contra el conflicto de intereses o la transparencia de los procesos.

A estas instituciones formales, deben sumarse también la promoción de una “cultura de la legalidad”, vista como el conjunto de normas formales e informales que determinan el comportamiento probable de una sociedad, que





vaya ampliando la “presión social” sobre aquellos actores que se alejan de las normas que definimos en el espacio público. Es así, como la descentralización y la participación del público se convierten en componentes indispensables de una estrategia eficaz de control.



## **3.7 Gestión Pública de la Transparencia**

A lo largo de la historia, las instituciones que detentan el poder del gobierno, dan la idea de ser no sólo inaccesibles para la gran mayoría de la población, sino de representar una especie de “caja negra”, dentro de la cual no se sabe a ciencia cierta lo que acontece para producir malos, buenos o regulares resultados.

Los símbolos del poder son físicos y subliminales. Por ejemplo, en México, el Palacio Nacional o Los Pinos, el edificio de la Suprema Corte, el Recinto Legislativo de San Lázaro, las sedes de las dependencias y entidades públicas. El poder se “siente”, pero difícilmente se “observa”; es subliminal porque la mayoría de las veces nos los imaginamos, no nos consta su manejo.

La voz “*gestión*” tiene varias acepciones:

- a) La que denota el inicio de un proceso para llegar a un resultado. Metafóricamente hablando, puede considerarse como el disparo de arranque en una carrera deportiva. En lenguaje legislativo, pudiéramos decir que representa una iniciativa de Ley gestionada por algún agente político o social facultado para ello.



- b) La que realiza o ejecuta el proceso que ya se ha iniciado y que brinda las facilidades para hacerlo. En el mismo ejemplo legislativo, significa el proceso que lleva a conocer, discutir, modificar, rechazar o aprobar la iniciativa presentada.
- c) La que da por terminado el proceso y con ello se inicia un nuevo ciclo o se reanuda el procedimiento original.

Se trata de interpretar la *gestión pública* de la *transparencia* como un proceso en cuatro tiempos, en el cual lo que está involucrado es información:

- ☆ *Inicio* o solicitud de información.
- ☆ *Proceso* para brindarla o negarla.
- ☆ *Evaluación* (social y del ciudadano en lo particular).
- ☆ *Término* (si no satisface la información se reinicia el proceso; si satisface, teóricamente se termina el ciclo, pero se generan nuevas condiciones que pueden dar lugar a un nuevo proceso).

Así, la *gestión pública* de la *transparencia* está destinada a ser atendida por ambos actores: Gobierno y ciudadanía, a objeto de proteger el derecho que todo ciudadano tenga a tener acceso a la información pública esto sin menoscabo de otros derechos constitucionales, tal y como sucede con el derecho a la privacidad de las personas o a la seguridad del *Estado*.



En el marco jurídico aplicable debe existir una definición expresa de la materia pública, aunque específicamente no le corresponda su atención sólo al *gobierno* a pesar de su carácter público.

El asunto de lo “público” tiende a confundir, por ejemplo, cuando se habla del “sector público”, la sola mención refiere automáticamente al *gobierno*, a sus dependencias, entidades, organismos, pero no a la “cosa pública”, a los ámbitos territoriales o a los bienes que son del dominio público.

Cuando alguna entidad maneja cosas públicas debe rendir cuentas; por eso mismo y con mayor razón deben hacerlo los partidos políticos, las asociaciones civiles, los sindicatos, etcétera.

El objetivo de la gestión pública consiste en transformar las demandas, necesidades y expectativas sociales en programas de gobierno con resultados específicos, constantes y sonantes, en distintas materias: De bienestar social, infraestructura física, salvaguarda la soberanía nacional, seguridad pública respecto de las personas físicas y morales y sus bienes, entre muchas otras. Uno de los propósitos de la gestión pública es contribuir a establecer los equilibrios indispensables entre los distintos sectores sociales para garantizar la gobernabilidad democrática.

Cuando se combina este concepto amplio de gestión pública con el de transparencia, entonces se concluye que el objeto consiste en clarificar el



proceso gubernamental en todas sus variantes, con el fin de abrir la puerta a la sociedad para que participe en las transformaciones que le corresponden de acuerdo a sus circunstancias, aspiraciones y posibilidades.

El primer paso de la gestión pública de la transparencia se refiere a determinar las demandas, necesidades y expectativas reales, auténticas, motivadas por intereses legítimos, a las que debe darse respuestas idóneas y satisfactorias. De ahí que una demanda y/o necesidad se analiza y pondera, se jerarquiza y factibiliza de acuerdo a dos posibilidades y a dos condiciones: Las posibilidades financieras y técnicas, y las condiciones socioeconómicas y políticas.

El segundo paso de la gestión pública de la transparencia, es establecer o restablecer, crear o inventar procesos con cuatro características:

- ✦ Abiertos;
- ✦ Sencillos;
- ✦ Socializados, y
- ✦ Honestos

Resulta fácil enunciar estas cuatro características, pero cada una de ellas encierra múltiples implicaciones culturales, tanto en lo que corresponde al *gobierno* como a la *sociedad*. Un proceso abierto, cualquiera que sea su naturaleza (educativa, de salud, de trámites fiscales, de licencias de conducir, de la posibilidad de explotar económicamente un recurso público,

---



etc.), significa compartir el *poder*. Un proceso sencillo supone cierto grado de cultura de la población que se adquiere a través de décadas de acceso a la tecnología y de claridad en el lenguaje. Un proceso socializado significa haber pasado por otro previo de legitimación, lo cual requiere de trabajo político-administrativo intenso. Y un proceso honesto consiste en haber cruzado varias fronteras mentales, personales y colectivas, hasta lograr la confianza del “otro”.

La gestión pública tiene dos detonadores: Se plantea ante la administración pública por la población y/o se promueve por las propias autoridades. Sea cual fuere el origen, es responsabilidad del aparato público equilibrar los resultados a objeto de evitar que la balanza favorezca a algún sector sobre otro. Por lo tanto, tales resultados deben ser transparentes, mensurables, cuantificables y con valor socioeconómico agregado, esto es, que contribuyan a mejorar las condiciones de la población.

Específicamente, en cuanto a la gestión pública de la transparencia, ésta también puede ser iniciada por la sociedad o el gobierno. Lo importante es que sus efectos sean susceptibles de evaluarse cuantitativa y cualitativamente.

El hecho de rendir cuentas en tiempo y forma, encierra el cumplimiento legal, pero el contenido de los informes, que deben ser suficientes, oportunos, veraces y verificables, otorga o niega a los gobernantes la credibilidad y la



confianza, ingredientes de la gobernabilidad, uno de los fines de la transparencia.

Por otro lado, tal y como se estipula en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, precisa organizar los documentos y archivos para ponerlos a disposición del público básicamente mediante sistemas electrónicos, de manera que es menester establecer un proceso de consulta e interacción que garantice la transparencia. Ello implica contar con la infraestructura física y tecnológica, tanto como de personal capacitado en las técnicas idóneas para lograrlo.



## **3.8 Transparencia: Un Asunto de Dos**

La transparencia es un asunto de dos porque se podría hablar de un ciclo o de algo recíproco, ya que la sociedad tiene derecho a saber y a preguntar sobre lo que hace el gobierno y éste tiene la obligación de informar.

Si la población no pregunta, no pide cuentas, no se interesa en saber lo que hace el gobierno, la transparencia no es posible.

Si el gobierno se niega a proporcionar información pública a la población y a rendir cuentas sobre su quehacer, la transparencia tampoco se da.

Para que la transparencia sea posible, se requiere de un gobierno abierto de cara a la sociedad, de una sociedad interesada y participante en el quehacer público.

Un gobierno democrático se fortalece con una sociedad informada. El acceso a la información permite evaluar las decisiones de las autoridades y valorar con mayor conciencia el desempeño de las personas que han elegido como sus representantes.





# CAPÍTULO 4

## CASO PRÁCTICO



*“Actitud Positiva + Disposición + Compromiso = Éxito”*

*Dra. Sandra Luz González López. Catedrática e investigadora de la UNAM.*



## 4.1 Antecedentes de la Organización

### **Policía Bancaria e Industrial**

El antecedente más antiguo de la seguridad pública en la Ciudad de México, refiere Alejandro Íñigo en su libro *Bitácora de un Policía, 1500-1982* (Ensayo histórico, Grupo Editorial Siete, México, 1994), aparece alrededor de 1500 en tres figuras principales: Los denominados *calpullec*, personajes encargados de mantener el orden de los *calpulli*; los *teachcacahtin*, guerreros que se hacían cargo de la situación interna de los barrios en tiempos de guerra; y los *tianquizpan*, guardianes de los mercados.

**1524.-** Con los españoles establecidos, aparece la primera cárcel provisional en la Ciudad de México al poniente de la Plaza Mayor; y el primer esquema en que se basó la policía.

**1525.-** Se conforma el primer cuerpo de alguaciles de la ciudad, integrado por alguaciles mayores, alguaciles menores y tenientes de alguacil.

**1529.-** Se expide el primer lineamiento policiaco en forma de Reglamento de Policía, que entre muchas otras cosas, asentaba la prohibición a los indios de habitar dentro del casco urbano destinado a los españoles.

**1531.-** El 30 de marzo de ese año a través de Cédula Real, se faculta a los cuerpos policiacos, entonces denominados alcaldes y alguaciles de diferentes



categorías, a aprehender a infractores.

**1631.-** Fue inaugurada la prisión mayor construida en el Real Palacio de Virreyes, con calabozos de castigo y la tan temida sala de tormentos.

**1722.-** Por un acuerdo de las Reales Audiencias del 22 de mayo de ese año, se creó un nuevo cuerpo policiaco al que se le llamó *La Acordada*.

**1789.-**, Con el Virrey Conde de Revillagigedo, se creó un nuevo cuerpo policiaco conocido como Policía de Seguridad y Ornato, que se encargaba de preservar la seguridad, pero también de cuidar el buen aspecto de la ciudad.

**1790.-** Aparecen los guardias de faroles conocidos como *serenos*, que de acuerdo al nuevo Reglamento para Alumbrado y para los Guardas, se encargaban de cuidar los 93 faroles instalados, un sereno por cada uno. La vigilancia se desarrollaba en un entorno de cercanía, en donde cada vigilante conocía perfectamente su territorio y los habitantes del vecindario los conocían a ellos.

**1812.-** Se ordena en la Constitución de Cádiz la desaparición de *La Acordada* y se otorga amplio poder político a los miembros del Ayuntamiento, poniendo en sus manos la fuerza de seguridad.



**1813.-** La Ley de Instrucción deposita en los jefes políticos la facultad y responsabilidad de vigilar por la seguridad de bienes y personas en la ciudad, así como de hacer cumplir el reglamento de policía.

**1821.-** Se conforma un cuerpo de vigilantes voluntarios para subsanar la falta de policía en la ciudad, cada voluntario portaba un sable con tahalí.

**1827.-** Se establece la primera República con la ciudad como residencia de los poderes supremos. La ciudad se divide en cuarteles. Un reglamento establece nuevas bases para el régimen policial, convirtiendo a los vigilantes en soldados de policía a quienes les llamaron gendarmes, aunque este sistema policiaco desapareció muy pronto y un nuevo reglamento dejó otra vez la vigilancia en manos de los propios vecinos de barrios o cuarteles; no obstante, el sustantivo de gendarme se mantuvo por décadas para referirse a las personas encargadas de la seguridad.

**1837.-** La vigilancia de la ciudad, quedó bajo la responsabilidad de los prefectos y subprefectos que luchaban contra la delincuencia; y los guardarios que tenían como responsabilidad la vigilancia de los ríos, las acequias, los caños y la limpieza de las calles de la ciudad.

**1838.-** Se creó el cuerpo de la Policía Montada, con el objeto de contribuir a la preservación de la seguridad pública.



**1848.-** El 20 de julio de ese año, la guardia de policía quedó conformada por escuadrones de infantería y caballería que sumaban mil hombres; de manera simultánea desaparecen los guardias voluntarios, que participaban en la vigilancia de la ciudad desde 1821.

**1853.-** La fuerza policiaca estaba integrada por 200 guardias diurnos, 145 guardias nocturnos, 131 serenos, 10 elementos de estado mayor, 122 soldados de infantería y 243 de caballería.

**1865.-** Se expide la Ley sobre la Policía General del Imperio, se designan comisarios imperiales, prefectos y la guardia municipal, misma que se dividía en guardias diurnos y nocturnos, todos ellos responsables de hacer cumplir los reglamentos de la policía. La ciudad se divide en ocho cuarteles mayores.

**1869.-** El gobierno federal, encabezado por Benito Juárez, emite un decreto el 21 de enero de ese año, en donde se conforma un cuerpo de policías rurales dependiente de la Secretaría de Gobernación. Del mismo modo, se reestructura el sistema policiaco, pues se determina que en la Ciudad de México, se había elevado, más que en ninguna otra parte, el índice de hechos delictivos. El Gobernador del Distrito Federal, vuelve a convertirse en la autoridad policial junto con un inspector general de policía, responsable directo de la corporación. Al frente de cada uno de los cuarteles había un inspector de policía o comisario.



**1871.-** En diciembre se crea un cuerpo de policía reservada.

**1877.-** Para este año, los cuerpos de la policía seguían agrupados bajo el mando de un inspector general del que dependían todas las fuerzas de gendarmería, escuadras de bomberos, comisiones de seguridad y comisarías.

**1878.-** En enero, se implanta un nuevo Reglamento de Policía, en donde las comisiones de seguridad pasan a ejecutar funciones reservadas a la policía judicial, con atribuciones para auxiliar a jueces y al inspector general de la policía en la captura de delincuentes.

**1879.-** Cambia el nombre de gendarmes por el de Policía Urbana, cada unidad se conformaba por un comandante, un segundo comandante, dos cabos montados, quince gendarmes de primera y sesenta de segunda.

**1900.-** El 28 de septiembre de ese año, Porfirio Díaz inaugura el Palacio de Lecumberri, edificio que de alguna manera terminó con el antiguo sistema carcelario, aunque siguieron coexistiendo las mazmorras en otras partes del país.

**1903.-** En septiembre, aparecen leyes que disponen la creación de los cuerpos de gendarmes judiciales y fiscales.



Con el estallido de la Revolución la ciudad es puesta en estado de sitio y el ejército se hace cargo de la seguridad pública. Los miembros de la gendarmería son enrolados en las fuerzas regulares y otros regresan a sus lugares de origen para incorporarse a filas revolucionarias. Los pocos elementos que quedan se dedican a auxiliar en servicios médicos. Prácticamente no hay presupuesto para sostener la fuerza policiaca.

**1912.-** El Presidente Francisco I. Madero, informa que se creó una guardia especial con el nombre de Batallón de Seguridad; y también que los cuerpos de gendarmes aumentaron en 1,136 plazas.

El contexto de inestabilidad general en la Ciudad de México, durante la década de 1910 a 1920, se reflejaba en los cuerpos policiacos, en este período hubo un total de veinte directores de la Policía, tal situación implicaba que la inseguridad en la ciudad se agudizará notablemente, aparecieron bandas organizadas y surge el secuestro como uno de los delitos más recurrentes. El 30 de diciembre de 1912, Madero inaugura el Casino de la Escuela de Policía. A finales de esta década se reorganiza el cuerpo responsable de la seguridad en el Distrito Federal, creándose la Inspección General de Policía, con el General Pedro J. Almada, al frente de ella.



**1922.-** Se organiza en forma provisional una Jefatura de Tránsito dependiente de la Inspección General de Policía.

**1923.-** El 23 de junio se crea la Escuela Técnica de Policía, con el fin de instruir y capacitar a los miembros en técnicas de investigación policiaca, criminalística y laboratorio, entre otras materias.

**1928.-** El 31 de diciembre se establece la creación de la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, apoyada por delegados, subdelegados y jefes de dependencias, entre los que se encontraba el Jefe de Policía, desapareciendo así el cargo de Inspector General de Policía. En documentos oficiales se elimina el término de gendarmería sustituyéndose por Policía del Distrito Federal. Antonio Ríos Zertuche, ocupa el primer nombramiento de Jefe de la Policía. Surgen por primera vez las motocicletas tripuladas por elementos encargados de supervisar y agilizar el tráfico vehicular.

**1930.-** La Jefatura de Policía, con Valente Quintana, al frente, crea el cuerpo de la Policía Femenil con 69 integrantes, las opiniones se dividen entre los que piensan que es bueno incorporar a las mujeres en actividades de vigilancia y la ola de críticas en contra, de cualquier manera la presencia de este cuerpo policial es efímera y resurge formalmente años después.

**1932.-** El 20 de noviembre de ese año entra en funcionamiento el primer semáforo eléctrico en la Ciudad de México, en el cruce de Avenida Juárez





y San Juan de Letrán. En este mismo año se oficializa el escuadrón de motopatrullas, que dieciséis años después pasa a ser parte de la Policía Preventiva.

**1938.-** El 31 de diciembre se aprueba la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. La ciudad queda dividida en doce delegaciones, en cada una de las cuales queda instalada una agencia del Ministerio Público y una Compañía de Policía. La Policía del Distrito Federal se convierte en Preventiva y se instalan casetas de policía en cada una de las entradas y salidas de la ciudad.

**1939.-** En septiembre se establece en el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva, que corresponde al Presidente de la República, el mando supremo de la corporación, misma que está integrada por policías de a pie, montados, auxiliares, vigilantes de cárceles, penitenciaría y bomberos. Se crea en este año el Agrupamiento de Granaderos, que nueve años después se incorpora a la Policía Preventiva.

**1941.-** Previo acuerdo entre la Asociación de Banqueros y la entonces Jefatura de Policía, el 1 de septiembre se crea la Policía Bancaria e Industrial, iniciando sus actividades en ese año con 21 elementos al servicio de las instituciones bancarias de aquel entonces, quienes se preocuparon



por contar con un servicio de esta naturaleza en la protección y custodia de sus valores.

El 04 de Diciembre de 1941, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, donde se formaliza y se respalda la creación de la Policía Bancaria e Industrial del D.F. (Artículos 1º, 32 y 40), previsto en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de ese año.

En el artículo 40 de este mismo reglamento se especifica que: Son considerados como auxiliares de la Policía Preventiva los cuerpos o grupos que, previa autorización del C. Jefe de la Policía o acuerdo del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal se organicen por bancos y otra clase de instituciones particulares para su vigilancia interior y a su costa.

En la década de los cincuentas, debido al crecimiento demográfico y a los adelantos tecnológicos ocurridos en ese periodo, dieron como resultado cambios en la urbanización, mejorías en las ramas del conocimiento humano y mayores instalaciones comerciales e industriales, trayendo consigo las necesidades de seguridad a los bienes y propiedades de estos núcleos productivos.



Por tal motivo se efectuó el reclutamiento de personal para contar con un promedio de 5,000 efectivos que pudieran satisfacer las necesidades de protección antes mencionadas.

Desde entonces la organización, políticas y objetivos de esta Corporación fueron congruentes con las disposiciones emanadas de la Dirección General de Policía y Tránsito como hasta ese entonces la identificaba y amparaba el reglamento vigente a esa fecha.

Con respecto a las instalaciones bancarias, es importante hacer notar que en su momento se perdió el control de este importante sector, debido fundamentalmente a que todos los elementos fueron incorporados como empleados, quedando sujetos exclusivamente a los reglamentos internos de cada institución.

A través de los años, la Corporación se ha especializado en servicios intramuros de protección y vigilancia a las empresas del sector público, descentralizadas, industrias, banca, comercio, servicios de seguridad personal y custodia a mercancía y valores en tránsito; así como en servicios en vía pública y actualmente en los Operativos de Protección Ciudadana y en vallas, desfiles, instalaciones diversas y demás apoyos ordenados por la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., por ello en la actualidad existe una demanda considerable de los distintos sectores productivos para contratar los servicios.



**1983.-** A partir de enero de ese año, debido al cambio del Ejecutivo Federal, la Policía Bancaria e Industrial mantuvo la misma estructura organizacional pero dándole un giro mediante la implementación de una política más disciplinada preferentemente operativa y más profesional; fijando las normas y condiciones para el desarrollo de sus operaciones a través de la concientización de los empresarios para que adoptaran la implementación de los estudios de evaluación de riesgos, con la finalidad de minimizar las acciones delictivas.

Simultáneamente a lo anterior, se emprendió un programa de capacitación y profesionalización a reclutas y personal activo.

Esta situación le permitió al cuerpo, ser autosuficiente desde el punto de vista económico, administrativo y operacional; asimismo, cumplir cabalmente con las normas y reglamentos vigentes, cimentada como institución con bases sólidas para lograr las metas y objetivos para lo cual fue creada; siendo en todo momento congruente con lo establecido en la entonces Secretaría General de Protección y Vialidad del Distrito Federal.

**1984.-** Con fecha 6 de julio se decretó en el Diario Oficial la reestructuración de la Policía del Distrito Federal amparada en el nuevo reglamento; en el cual se prevé que la Policía Bancaria e Industrial del D.F., forma parte de la Policía del Distrito Federal y que desempeñará las funciones que les asigne dicho reglamento y aquellas que les confiera el C. Secretario General de



Protección y Vialidad por acuerdo del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal.

**1993.-** La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el 19 de julio, en sus artículos 5º frac. II y 6º confirma que la Policía Bancaria e Industrial como Policía Complementaria, forma parte de la Policía del Distrito Federal, y que desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F.

Estas reformas se llevaron a cabo con el propósito de responder adecuadamente a las exigencias actuales de la población en materia de seguridad pública, a fin de introducir reformas a la organización, métodos y procedimientos de trabajo; que tiendan a alcanzar los más altos niveles en las acciones que ésta realiza, precisando su ámbito de competencia, atribuciones y responsabilidades para mejorar los sistemas de impartición de justicia y seguridad pública en el Distrito Federal.

**1997.-** A partir del 5 de diciembre, fecha en que el Departamento del Distrito Federal, deja de ser dependencia del ejecutivo para convertirse en Gobierno electo del Distrito Federal, la Policía Bancaria e Industrial continúa funcionando como Policía Complementaria.

**2003.-** El 20 de mayo se considera la misma situación en el artículo 2º, fracción V, artículo 5º párrafo quinto y artículo Quinto Transitorio de la Ley



Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, así como en los artículos 3, y del 51 al 56 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal publicado el 16 de Octubre del **2008** en la Gaceta Oficial citada.



Su fundador el Coronel P.P. Arturo Godínez Reyes, hombre visionario que dedicó gran parte de su vida a crear y concretar lo que en la actualidad es la Policía Bancaria e Industrial.

### **FUNCIONES**

La actividad preponderante de la Policía Bancaria e Industrial es el proporcionar servicios de seguridad, vigilancia y protección especializada intramuros a empresas públicas y privadas asentadas en la capital y zona conurbana, tales como: Prestadoras de Servicios, Bancos, Industrias, Comercios, Dependencia y Entidades. También presta servicios de guardia y seguridad personal, así como custodia a transportes de valores, materias primas y productos, etc.



La Policía Bancaria e Industrial contribuye al mantenimiento del orden público; a la protección de la integridad física de las personas y sus bienes; en la prevención de la comisión de delitos e infracciones a la Ley de Justicia Cívica, y de las diversas disposiciones legales. Auxilia a la población en caso de siniestros y desastres. Todo ello dentro del marco legal de las garantías individuales.

### **VISIÓN**

Trabajar arduamente, redoblando esfuerzos para mantenerse como el mejor Cuerpo Policiaco Especializado, fortaleciendo su Estructura con valores Corporativos de “Calidad y Excelencia en el servicio” hacia nuestros usuarios, así como fomentar el trabajo en equipo y la colaboración integral de todos los que participamos en la seguridad.

### **MISIÓN**

Prevenir, disuadir, salvaguardar, proteger, custodiar y vigilar los bienes y valores, así como resguardar las instalaciones de nuestros usuarios; asimismo, en coadyuvanza, con los apoyos necesarios para la Seguridad Pública en beneficio de la Ciudadanía.



## MARCO NORMATIVO

### Marco Legal

Fundamenta sus actividades en el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1984, el cual establece que la Policía Bancaria e Industrial pasa a formar parte de la Policía del Distrito Federal, con base en los artículos 1º, 13 y 14, así como en el Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios.



Encuentra su legitimidad y legalidad como cuerpo de Seguridad Pública del Distrito Federal, en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada el 19 de julio de 1993, en el Diario Oficial invocado, en sus artículos 3º fracción VI, 5º, 6º y 10º; así como en los artículos 2º fracción V, 5º párrafo quinto y Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada el 20 de mayo de 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; y, en los artículos 3 y del 51 al 56 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicado el 16 de octubre de 2008 en la Gaceta Oficial citada.





## OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

**General:** Prestar servicios de vigilancia y protección especializada a empresas públicas y privadas, así como colaborar con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en los programas de vigilancia que les sean asignados, con la finalidad de contrarrestar las acciones que perturben la paz y alteren el orden público que pudiera desestabilizar a la ciudad de México, empleando personal masculino y femenino.

### Específicos:

1. Mejorar los sistemas de seguridad a los usuarios de nuestros servicios.
2. Sostener conforme a las demandas del servicio un estado de fuerza operativo de 15,648 elementos operativos masculinos y femeninos.
3. Mantener la cobertura de los servicios.
4. Apoyar a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en los operativos ordenados.
5. Continuar y mejorar los programas de capacitación y adiestramiento.
6. Seguir manteniendo medidas que promuevan el arraigo del personal a la institución a través de reconocimientos y mejoras laborales.
7. Observar las medidas de austeridad y disciplina presupuestal.
8. Administrar los recursos en forma transparente manteniendo la solvencia financiera y evaluar periódicamente los resultados alcanzados.



**ESTRUCTURA ORGÁNICA**

**CLAVE DEL ÁREA**

10000	Dirección General
10010	Centro de Reclutamiento y Capacitación
10020	Departamento de Comunicación Institucional
10100	Coordinación Jurídica
10110	Departamento de Asuntos Jurídicos
10120	Departamento de Asuntos Civiles
10200	Coordinación de Normatividad y Enlace Interinstitucional
10210	Departamento de Normatividad e Implantación de Proyectos
10220	Departamento de Información Pública
11000	Dirección Operativa
11100	Subdirección Operativa Área Norte
11110	Jefatura de Sector "A"
11120	Jefatura de Sector "B"
11130	Jefatura de Sector "G"
11140	Jefatura de Sector "J"
11150	Jefatura de Sector "L"
11160	Jefatura de Sector "O"
11170	Jefatura de Sector "R"
11200	Subdirección Operativa Área Centro
11210	Jefatura de Sector "F"
11220	Jefatura de Sector "H"
11230	Jefatura de Sector "I"
11240	Jefatura de Sector "M"
11250	Jefatura de Sector "N"
11260	Jefatura de Sector "U"
11270	Jefatura de Sector "X"
11280	Jefatura de Sector "GAM-5 Pradera"
11300	Subdirección Operativa Área Sur
11310	Jefatura de Sector "C"
11320	Jefatura de Sector "D"
11330	Jefatura de Sector "E"
11340	Jefatura de Sector "K"
11350	Jefatura de Sector "P"
11360	Jefatura de Sector "S"
11370	Jefatura de Sector "T"
11400	Subdirección de Apoyo Técnico Operativo



## CASO PRÁCTICO

---

11410	Jefatura de Planeación y Evaluación de las Operaciones
11420	Jefatura Centro de Operaciones Policiales
11430	Departamento de Control de Armamento, Municiones y Tiro
11500	Subdirección de Desarrollo Policial
11510	J.U.D. de Carrera Policial
11520	J.U.D. de Promoción, Reconocimiento y Sanciones
12000	Dirección de Supervisión y Evaluación Corporativa
12100	Coordinación de Supervisión y Evaluación Operativa
12110	Departamento de Supervisión y Evaluación Operativa
12200	Coordinación de Supervisión y Evaluación Administrativa
12210	Departamento de Supervisión y Evaluación Administrativa
12300	Coordinación y Enlace de Proyectos Especiales
13000	Dirección Administrativa
13100	Subdirección de Recursos Financieros
13110	Departamento de Programación y Presupuesto
13120	Departamento de Administración de Fondos
13130	Departamento de Contabilidad
13200	Subdirección de Recursos Humanos
13210	Departamento de Control de Personal
13220	Departamento de Nóminas y Prestaciones
13300	Subdirección de Recursos Materiales y Servicios Generales
13310	Departamento de Recursos Materiales
13320	Departamento de Servicios Generales
13400	Subdirección de Informática
13410	Departamento de Aplicaciones y Base de Datos
13420	Departamento de Infraestructura Tecnológica
13500	Subdirección de Servicios Médicos Integrales
13510	Departamento de Servicios Médicos
13520	Departamento de Control Administrativo

**TOTAL 65 PLAZAS**





## **4.2 Propuesta de un Modelo de Cambio Organizacional que permita lograr una Excelente Administración en el Sector Público**

Toda organización está sujeta a cambios, los cuales se originan por diversos factores estudiados con anterioridad; pero para poder realizar un cambio efectivo es necesario tener un modelo de cambio organizacional adecuado.

En el primer capítulo se describieron una serie de modelos de cambio organizacional, de los cuales se eligió uno de ellos para su aplicación en el Sector Público (Policía Bancaria e Industrial), el cual nos ayudará a lograr una excelente administración pública y un buen desarrollo de la transparencia.

El modelo de cambio organizacional seleccionado fue el de la Dra. Sandra Luz González López enlistando a continuación los puntos que justifican que éste modelo es el efectivo:

- ★ Es un modelo creado por una exitosa mujer mexicana, lo cual respalda el amplio conocimiento que tiene referente a las exigencias de las organizaciones nacionales.



- ★ La autora de este modelo tiene una excelente trayectoria académica y profesional obteniendo mención honorífica en la Licenciatura y alcanzando el mayor promedio de 10 en el Doctorado en Administración.
- ★ La Dra. Sandra Luz González López es una líder efectiva, experta agente de cambio, catedrática e investigadora de la máxima casa de estudios, autora de diversos artículos y libros de Desarrollo Organizacional, por lo que garantiza su experiencia en el tema.
- ★ Este modelo permite estudiar y analizar las organizaciones desde sus bases.
- ★ Es un modelo que precisa cada una de las etapas que lo componen quedando éste sumamente claro y detallado ayudándonos a ampliar el panorama de la organización para poder diseñar las acciones necesarias a realizar con el objetivo de solucionar los problemas.
- ★ Este modelo conlleva a que los integrantes de la organización participen activamente al sentirse parte de la misma, obteniendo una mejor adaptación y actitud al cambio.
- ★ Es un modelo comprobado que garantiza los mejores resultados.



- ★ Facilita la adaptación al cambio y desarrollo de la organización, principalmente de su personal, siendo éste el recurso más importante dentro de la misma.
- ★ Desarrolla un mejor ambiente de trabajo en equipo, destacando con ello la eficiencia y eficacia.
- ★ Permite una comunicación efectiva entre el personal que forma la organización.
- ★ Ayuda a identificar fácilmente las fortalezas y debilidades de la organización para tener un mejor punto de partida.
- ★ Desarrolla habilidades en el personal para su fácil adaptación al cambio constante que se vive en la actualidad.
- ★ Cambia la actitud en el personal.

De lo antes expuesto y analizado podemos dar a conocer dicho modelo, el cuál consta de las siguientes etapas desarrolladas de manera clara y precisa para su comprensión:

### **FASE I**

La primera fase es la **Recolección y Análisis de la Información**, la cual se refiere a reunir toda la información posible de la organización para su estudio y evaluación, pudiendo ser la siguiente: antecedentes, funciones, visión,



misión, valores, códigos de ética, estructura organizacional, giro, recursos con que cuenta, marco normativo, manuales administrativos, prestaciones, incentivos, entre otros.

### **FASE II**

Esta fase la conforman el **Diagnóstico y Planeación**, esto es detectar los puntos fuertes y los puntos débiles de la organización, indicando el área funcional donde se localiza y justificando cada uno de ellos; asimismo explicar las consecuencias positivas o negativas que se pudieran tener y desarrollar planes de acción, programas, rutas, etc., para su posterior aplicación.

### **FASE III**

La **Ejecución**, es poner en práctica y desarrollar lo antes planeado para obtener los resultados previstos. Es importante vigilar que cada paso que se planeo y se propuso se lleve a cabo de acuerdo a lo establecido, pudiendo crear y corregir errores que se generen en el proceso de manera inmediata para evitar problemas de mayor magnitud.

### **I. RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.**

Para la recolección de la información se acudió a la Policía Bancaria e Industrial, en donde se realizó un recorrido para ver su función y la forma en





que se trabaja dentro de la misma, por otro lado se entrevistaron a algunos servidores públicos para conocer la situación en que se encuentra la organización.

Asimismo, se ingresó a la página de internet de la organización y se pidió apoyo para poder recabar información acerca de su función, antecedentes, visión, misión, estructura organizacional, marco normativo, objetivo, políticas etc.

De lo anterior se pudieron recabar, entre otras cosas, algunos antecedentes; los cuales se señalan a detalle en el punto 4.1, retomando brevemente que la Policía Bancaria e Industrial, previo acuerdo entre la Asociación de Banqueros y la entonces Jefatura de Policía, inició sus actividades en el año 1941, con 21 elementos al servicio de las instituciones bancarias de aquel entonces, quedando respaldada su creación con el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Diciembre de ese mismo año (Artículos 1º, 32 y 40); desde ese año y mediante la autorización que le fue otorgada, la Policía Bancaria e Industrial ha proporcionado servicios de seguridad privada como un cuerpo de policía siendo desde entonces su principal objetivo el de proporcionar sus servicios a empresas privadas e Instituciones públicas, mediante la suscripción de contratos y a costa de los solicitantes.

En la década de los cincuentas, debido al crecimiento demográfico y a los adelantos tecnológicos ocurridos en ese periodo, se efectuó el reclutamiento



de personal para contar con un promedio de 5,000 efectivos que pudieran satisfacer las necesidades de protección y seguridad a los bienes.

A través de los años, la Corporación se ha especializado en servicios intramuros de protección y vigilancia a las empresas del sector público, descentralizadas, industrias, banca, comercio, servicios de seguridad personal y custodia a mercancía y valores en tránsito; así como en servicios en vía pública y actualmente en los operativos de protección ciudadana y en vallas, desfiles, instalaciones diversas y demás apoyos ordenados por la Secretaría de Seguridad Pública del D. F., por ello en la actualidad existe una demanda considerable de los distintos sectores productivos para contratar sus servicios.

Debido al cambio del Ejecutivo Federal en 1983, la Policía Bancaria e Industrial mantuvo la misma estructura organizacional pero dándole un giro mediante la implementación de una política más disciplinada preferentemente operativa y más profesional; fijando las normas y condiciones para el desarrollo de sus operaciones a través de la concientización de los empresarios con la finalidad de minimizar las acciones delictivas.

Con fecha 6 de julio de 1984 se decretó en el Diario Oficial la reestructuración de la Policía del Distrito Federal amparada en el nuevo reglamento; en el cual se prevé que la Policía Bancaria e Industrial del D. F., forma parte de la



Policía del Distrito Federal y que desempeñará las funciones que les asigne dicho reglamento y aquellas que les confiera el C. Secretario General de Protección y Vialidad por acuerdo del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el 19 de julio de 1993, en sus artículos 5º frac. II y 6º confirma que la Policía Bancaria e Industrial como Policía Complementaria, forma parte de la Policía del Distrito Federal, y que desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría de Seguridad Pública del D. F.

Estas reformas se llevaron a cabo con el propósito de responder adecuadamente a las exigencias actuales de la población en materia de seguridad pública, precisando su ámbito de competencia, atribuciones y responsabilidades para mejorar los sistemas de impartición de justicia y seguridad pública en el Distrito Federal.

A partir del 5 de diciembre de 1997, fecha en que el Departamento del Distrito Federal, deja de ser dependencia del ejecutivo para convertirse en Gobierno electo del Distrito Federal, la Policía Bancaria e Industrial continúa funcionando como Policía Complementaria; situación considerada igualmente en el artículo 2º, fracción V, artículo 5º párrafo quinto y artículo Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de



fecha 20 de mayo de 2003 y en los artículos 3 y del 51 al 56 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal publicado el 16 de Octubre del 2008 en la Gaceta Oficial citada.

El **Objetivo General** de la Policía Bancaria e Industrial es brindar servicios de protección y vigilancia a dependencias del Sector Público y empresas del ramo industrial, bancario y comercial en función de Seguridad Pública, así como guardias de seguridad personal y custodia de mercancías y valores en tránsito a través de la prestación de un servicio especializado intramuros y en su caso extramuros garantizando el resguardo y protección de los bienes, valores e integridad física de las personas, coadyuvando con la Secretaría de Seguridad Pública del D. F. en las acciones operativas y en los servicios que esta determine.

Su **visión** es trabajar arduamente, redoblando esfuerzos para mantenerse como el mejor Cuerpo Policiaco Especializado, fortaleciendo su estructura con valores Corporativos de “Calidad y Excelencia en el servicio” hacia nuestros usuarios, así como fomentar el trabajo en equipo y la colaboración integral de todos los que participamos en la seguridad.

La **misión** es prevenir, disuadir, salvaguardar, proteger, custodiar y vigilar los bienes y valores, así como resguardar las instalaciones de nuestros usuarios; asimismo, en coadyuvanza, con los apoyos necesarios para la Seguridad Pública en beneficio de la Ciudadanía.



---

**ESTRUCTURA ORGÁNICA**

**CLAVE DEL ÁREA**

10000	Dirección General
10010	Centro de Reclutamiento y Capacitación
10020	Departamento de Comunicación Institucional
10100	Coordinación Jurídica
10110	Departamento de Asuntos Jurídicos
10120	Departamento de Asuntos Civiles
10200	Coordinación de Normatividad y Enlace Interinstitucional
10210	Departamento de Normatividad e Implantación de Proyectos
10220	Departamento de Información Pública
11000	Dirección Operativa
11100	Subdirección Operativa Área Norte
11110	Jefatura de Sector "A"
11120	Jefatura de Sector "B"
11130	Jefatura de Sector "G"
11140	Jefatura de Sector "J"
11150	Jefatura de Sector "L"
11160	Jefatura de Sector "O"
11170	Jefatura de Sector "R"
11200	Subdirección Operativa Área Centro
11210	Jefatura de Sector "F"
11220	Jefatura de Sector "H"
11230	Jefatura de Sector "I"
11240	Jefatura de Sector "M"
11250	Jefatura de Sector "N"
11260	Jefatura de Sector "U"
11270	Jefatura de Sector "X"
11280	Jefatura de Sector "GAM-5 Pradera"
11300	Subdirección Operativa Área Sur
11310	Jefatura de Sector "C"
11320	Jefatura de Sector "D"
11330	Jefatura de Sector "E"
11340	Jefatura de Sector "K"
11350	Jefatura de Sector "P"
11360	Jefatura de Sector "S"
11370	Jefatura de Sector "T"
11400	Subdirección de Apoyo Técnico Operativo



## CASO PRÁCTICO

---

11410	Jefatura de Planeación y Evaluación de las Operaciones
11420	Jefatura Centro de Operaciones Policiales
11430	Departamento de Control de Armamento, Municiones y Tiro
11500	Subdirección de Desarrollo Policial
11510	J.U.D. de Carrera Policial
11520	J.U.D. de Promoción, Reconocimiento y Sanciones
12000	Dirección de Supervisión y Evaluación Corporativa
12100	Coordinación de Supervisión y Evaluación Operativa
12110	Departamento de Supervisión y Evaluación Operativa
12200	Coordinación de Supervisión y Evaluación Administrativa
12210	Departamento de Supervisión y Evaluación Administrativa
12300	Coordinación y Enlace de Proyectos Especiales
13000	Dirección Administrativa
13100	Subdirección de Recursos Financieros
13110	Departamento de Programación y Presupuesto
13120	Departamento de Administración de Fondos
13130	Departamento de Contabilidad
13200	Subdirección de Recursos Humanos
13210	Departamento de Control de Personal
13220	Departamento de Nóminas y Prestaciones
13300	Subdirección de Recursos Materiales y Servicios Generales
13310	Departamento de Recursos Materiales
13320	Departamento de Servicios Generales
13400	Subdirección de Informática
13410	Departamento de Aplicaciones y Base de Datos
13420	Departamento de Infraestructura Tecnológica
13500	Subdirección de Servicios Médicos Integrales
13510	Departamento de Servicios Médicos
13520	Departamento de Control Administrativo



**OBJETIVOS POR ÁREA:**

**DIRECCIÓN GENERAL**

Aplicar las normas ejecutivas y operativas en la ejecución de las actividades de la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal con estricto apego y aplicación de las Leyes, Normas y Políticas emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Lineamientos del Gobierno del Distrito Federal, respecto a la prestación de los servicios de Protección y Vigilancia a personas físicas o morales, así como la celebración de contratos o convenios de colaboración para el mismo efecto con organismos públicos del Sector federal y local.

**CENTRO DE RECLUTAMIENTO Y CAPACITACIÓN**

Verificar que en el proceso de reclutamiento y selección los aspirantes a ingresar a la Corporación cubran el perfil requerido conforme a los requisitos establecidos en las leyes y reglamentos, así como elaborar la directiva de adiestramiento para la impartición de los cursos de capacitación correspondientes que coadyuven a la profesionalización del personal operativo, lo cual permitirá brindar un servicio de calidad y eficiencia, requerido por las prestatarias de los servicios de protección y vigilancia especializada de la P.B.I. y la población en general.



## **DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL**

Programar e instrumentar en coordinación con las distintas áreas de la Corporación, campañas de promoción y difusión dirigidas a empresas prestatarias y posibles nuevos usuarios, a fin de promover los Servicios de Protección y Vigilancia que se ofrecen así como coordinar la divulgación de información, de las actividades relacionadas con la Corporación, ante los medios de comunicación, previo enlace con la Dirección Ejecutiva de Comunicación Social de la S.S.P. del D.F., para lo cual elabora boletines de prensa, organiza conferencias y concierta entrevistas con los funcionarios de la Corporación, así como la difusión de información relevante hacia el personal P.B.I.

## **COORDINACIÓN JURÍDICA**

Proporcionar a las áreas de la Policía Bancaria e Industrial del D.F., asesoría jurídica, así como prestar asistencia legal a los elementos de esta Corporación cuando se vean involucrados en la comisión de un ilícito con motivo del correcto desempeño de su servicio siempre y cuando su conducta no haya contravenido disposiciones legales interponerlas en contra de denuncias correspondientes de las personas que causen detrimento al patrimonio de la Corporación; coadyuvar en la formalización de los compromisos contractuales con las empresas y entidades, solicitantes de los servicios proporcionados por este cuerpo policiaco, así como con los





proveedores y prestadores de servicios que requiere la Policía Bancaria e Industrial para el logro de su operatividad; además coordinar la cobranza judicial y los apoyos para la cobranza extrajudicial que requiere el personal operativo.

### **DEPARTAMENTO DE ASUNTOS JURÍDICOS**

Tramitar, controlar, supervisar y representar legalmente a la Corporación, dando seguimiento a los efectos jurídicos que se deriven de su actuar, además de intervenir en aspectos extrajudiciales en los que esté involucrada la Corporación, apegándose a los lineamientos y leyes correspondientes.

### **DEPARTAMENTO DE ASUNTOS CIVILES**

Colaborar en forma coordinada con la Dirección Operativa, Subdirección de Apoyo Técnico Operativo y Jefaturas de Sector correspondientes en el proceso de contratación de los servicios de protección y vigilancia que brinda esta Corporación, a través de una efectiva información de los requisitos que deberán cumplirse para la formulación y celebración del contrato correspondiente, estableciendo para ello los mecanismos y dispositivos vigentes celebrados con el universo de las empresas usuarias, así como participar en los procesos de adjudicación y licitación pública conjuntamente con la Subdirección de Recursos Materiales y Servicios Generales y áreas solicitantes de los servicios, brindando la asesoría jurídica con respecto a la normatividad que rige dichos procesos y llevar a cabo la formulación y



revisión de los contratos de servicios y adquisiciones que sean requeridas por las distintas áreas de esta Corporación.

### **COORDINACIÓN DE NORMATIVIDAD Y ENLACE INTERINSTITUCIONAL**

Observar que todas las áreas de la Corporación, cumplan con las políticas, lineamientos, procedimientos y preceptos normativos tanto internos como los establecidos por la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., dependencias y órganos de control externos.

### **DEPARTAMENTO DE NORMATIVIDAD E IMPLANTACIÓN DE PROYECTOS**

Integrar, implantar y actualizar el Manual Administrativo y los Manuales de Procedimientos de la Corporación, con la finalidad de establecer una adecuada planeación ejecución y control de las actividades de las áreas, así como conformar, analizar y enviar los informes y reportes que requieran los Órganos de Control, Dependencias y la Secretaría de Seguridad Pública del D.F.

### **DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA**

Realizar las acciones necesarias para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública; así como la oportuna atención a los requerimientos por parte de los solicitantes.



### **DIRECCIÓN OPERATIVA**

Planear, organizar y dirigir las acciones operativas de la Corporación Intramuros, Extramuros, Servicios de Armas y Órdenes Generales de Operaciones así como coordinar la supervisión, con la finalidad de evaluar las necesidades de vigilancia, coadyuvar con los Órganos de Supervisión Interna en las distintas problemáticas derivadas de los servicios, vigilar el cumplimiento de las Consignas, Planes Sistemáticos de Operación y Programas de Capacitación.

### **SUBDIRECCIÓN OPERATIVA ÁREA NORTE, CENTRO Y SUR**

Coordinar con las Jefaturas de Sector, el buen desempeño de los servicios proporcionados, y la observancia de los Planes Sistemáticos de Operación, a través de la instrumentación de mecanismos de supervisión, evaluación y apoyo.

### **JEFATURA DE SECTOR**

Supervisar y evaluar la prestación de los Servicios de Protección y Vigilancia a las empresas usuarias a fin de adoptar las medidas correctivas que permitan brindar óptimos resultados, asimismo atender a las empresas solicitantes de los mismos. Instalación de servicios previa firma del contrato y retiro por vencimiento de cobranza o término de contrato, control de movimientos de elementos, captura de incidencias, nómina, pago a



elementos, cobranza, control del equipo logístico asignado e información de las novedades ocurridas a la superioridad.

### **JEFATURA DE SECTOR “GAM-5 PRADERA”**

Coordinar y controlar los servicios de seguridad, orden público y vialidad en su ámbito de actuación para prevenir el delito, además de remitir a los infractores con las autoridades competentes y coordinarse con agrupamientos de la Secretaría de Seguridad Pública del D. F., para el desarrollo de los operativos; así como analizar y proponer a la superioridad alternativas operativas que contrarresten la delincuencia en la demarcación.

### **SUBDIRECCIÓN DE APOYO TÉCNICO OPERATIVO**

Planear y elaborar estrategias de operación a seguir para aplicarlas a los servicios, establecidos con base en técnicas y tácticas policiales y aprovechamiento de los recursos tecnológicos de comunicación e información que permitan ofrecer un servicio oportuno y eficiente.

### **JEFATURA DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS OPERACIONES**

Planear, evaluar, coordinar, ejecutar y supervisar las necesidades operativas de personal, equipo policial, armamento y vehículos, para la adecuada prestación de los servicios de protección y vigilancia intramuros y extramuros que proporciona la Corporación.



### **JEFATURA CENTRO DE OPERACIONES POLICIALES**

Optimizar los sistemas de comunicación que operan en la Corporación, para lograr la máxima eficiencia en el enlace operativo así como en los sistemas complementarios, establecer los mecanismos de supervisión de las operaciones y del personal en servicio, a efecto de llevar a cabo el cumplimiento de las disposiciones emitidas por la superioridad.

### **DEPARTAMENTO DE CONTROL DE ARMAMENTO, MUNICIONES Y TIRO**

Registrar, custodiar, suministrar, dar servicio, revistar y dar seguimiento al estado de situación que guarda el armamento, municiones y equipo de seguridad utilizado en los servicios de vigilancia proporcionados por la P.B.I., así como en las practicas de tiro; con la finalidad de llevar a cabo un estricto control del uso de los mismos conforme a lo establecido por la SEDENA.

### **SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO POLICIAL**

Implementar, supervisar, verificar y dar seguimiento al desarrollo de los procesos y lineamientos relativos al sistema de carrera policial, profesionalización y régimen disciplinario de los elementos de la Policía Bancaria e Industrial.

### **JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE CARRERA POLICIAL**

Establecer conjuntamente con el Centro de Reclutamiento y Capacitación el Sistema de Carrera Policial que permitan contribuir al desarrollo y



profesionalización de los elementos de esta Corporación.

### **JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE PROMOCIÓN, RECONOCIMIENTO Y SANCIONES**

Evaluar e integrar las propuestas de ascenso, reconocimientos y sanciones del personal de esta Corporación, en su desempeño policial y turnarlas para su registro en el Sistema Nacional de Personal de Seguridad Pública.

### **DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN CORPORATIVA**

Coadyuvar con las áreas, tanto operativas como administrativas, en la definición y establecimiento de medidas preventivas que fortalezcan sus diferentes procesos de operación, además de implantar acciones de carácter preventivo y correctivo a las conductas de elementos operativos o empleados administrativos que violenten la normatividad, dando cuenta de ello a las autoridades según corresponda, para el esclarecimiento de los hechos; así como dar cumplimiento a los ordenamientos establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### **COORDINACIÓN DE SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN OPERATIVA**

Coordinar que se cumplan las funciones, objetivos, disposiciones y planes operativos asimismo se supervise que las instalaciones, personal operativo, armamento, equipo policial y de comunicación se encuentre en perfectas condiciones para el eficiente desempeño del servicio, dando seguimiento a



toda inobservancia a los principios de actuación de los cuerpos policíacos.

### **DEPARTAMENTO DE SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN OPERATIVA**

Ejecutar las acciones tendientes a supervisar los servicios de vigilancia que proporciona la P.B.I. al personal operativo, instalaciones, armamento, equipo policial y de comunicación, verificando que se encuentre en perfectas condiciones de uso, así como dar seguimiento a toda acción derivada de la actuación policial, quejas y requerimientos del personal operativo.

### **COORDINACIÓN DE SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN ADMINISTRATIVA**

De conformidad con el Plan de Trabajo Anual, coadyuvar con las diferentes áreas administrativas y en su caso operativas de la Corporación en la consecución de sus objetivos institucionales, verificando que en la ejecución de sus funciones se sujeten al marco normativo que las rige, informando a la Dirección de Supervisión y Evaluación Corporativa, las desviaciones que se identifiquen, proponiendo las medidas preventivas y correctivas que eviten su recurrencia.

### **DEPARTAMENTO DE SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Realizar revisiones a las áreas administrativas y operativas de la Corporación, conforme al Programa Anual de Trabajo establecido, con la finalidad de que cumplan con los objetivos y funciones que sustentan su existencia.



## **COORDINACIÓN Y ENLACE DE PROYECTOS ESPECIALES**

Planear y coordinar con las entidades federales y locales, las acciones tendientes a dar cumplimiento a los ordenamientos establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

## **DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA**

Efectuar la planeación, organización, desarrollo y control de los recursos humanos, financieros, materiales, informáticos y asistenciales con que cuenta la Corporación proporcionando los apoyos necesarios a las demás áreas para el desarrollo de sus funciones administrativas y operativas.

## **SUBDIRECCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS**

Administrar y llevar a cabo el control de los recursos financieros que genera la Corporación, con el objeto de contar con los medios necesarios para el funcionamiento de la Policía Bancaria e Industrial del D.F.

## **DEPARTAMENTO DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO**

Tramitar, registrar, revisar y controlar el ejercicio presupuestal en forma correcta y oportuna, dándole transparencia a las operaciones realizadas, estableciendo mecanismos adecuados para mejorar su operatividad, así como emitir la facturación en general por los servicios de Protección y Vigilancia proporcionados a nuestras empresas usuarias.





### **DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS**

Garantizar que el manejo de los fondos producto de la captación de la cobranza, sea el adecuado conforme a los mecanismos de control establecidos, que permitan mantener y conservar en la Corporación finanzas sanas.

### **DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD**

Mantener actualizado el registro diario de las operaciones financieras generadas en la Corporación, apegándose estrictamente a las normas y principios contables, así como a los reglamentos y disposiciones fiscales vigentes.

### **SUBDIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

Implementar programas, políticas y procedimientos para el control y manejo de los Recursos Humanos, coordinar las acciones necesarias para la elaboración de las nóminas, así como la atención al personal en cuanto a las prestaciones que se otorgan.

### **DEPARTAMENTO DE CONTROL DE PERSONAL**

Administrar los Recursos Humanos de la Corporación, respecto al proceso y control de todos los movimientos que afecten su situación laboral, desde que causa alta hasta la baja por las causas que la motiven, así como brindar



apoyo y asesoría a los elementos respecto a las prestaciones a las que tiene derecho de conformidad a los lineamientos respectivos.

### **DEPARTAMENTO DE NÓMINAS Y PRESTACIONES**

Integrar y elaborar oportunamente las nóminas de pago del personal de la Corporación, controlar el proceso de verificación y análisis de las mismas, verificar la correcta aplicación de las aportaciones patronales a la Caja de Previsión de la Policía del D.F.

### **SUBDIRECCIÓN DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES**

Administrar y programar las adquisiciones y la contratación para la prestación de los servicios; mantener el control de inventarios de bienes y de consumo mediante la conservación, almacenamiento y distribución oportuna de los mismos; establecer los programas para el mantenimiento preventivo y correctivo al mobiliario, equipo de oficina, vehículos e instalaciones; adquisición y suministro de vestuario, equipo policial y productos alimenticios, así como controlar el abastecimiento de combustibles y lubricantes.

### **DEPARTAMENTO DE RECURSOS MATERIALES**

Llevar a cabo los procesos para la adquisición de bienes y/o la contratación para prestación de servicios en apego al Programa Anual de Adquisiciones,



Arrendamientos y Prestación de Servicios, conforme a la normatividad establecida.

### **DEPARTAMENTO DE SERVICIOS GENERALES**

Proporcionar los servicios de intendencia, sastrería, fotocopiado, esténcil, entrega de documentación y mantenimiento preventivo y correctivo a las instalaciones, equipo y el parque vehicular de la Corporación, se realice con eficiencia y eficacia y con apego a las disposiciones normativas vigentes.

### **SUBDIRECCIÓN DE INFORMÁTICA**

Administrar y vigilar la correcta utilización y funcionamiento de los equipos informáticos, red y todos los programas diseñados para satisfacer las necesidades de los usuarios de los mismos.

### **DEPARTAMENTO DE APLICACIONES Y BASE DE DATOS**

Formular y diseñar las estrategias que se deban seguir en el desarrollo de proyectos sobre sistemas informáticos, desde las etapas de conceptualización y selección, hasta la implantación.

### **DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA**

Vigilar el óptimo funcionamiento de la red informática de la Corporación a fin de que esta se encuentre en condiciones de operación, así como actualizar, sustituir, modificar o ampliar los componentes de la misma; brindar asesoría y soporte técnico a los usuarios cuando surjan problemas de operatividad en



los equipos de cómputo, vigilar y controlar el uso de las licencias autorizadas al software propiedad de la Corporación.

### **SUBDIRECCIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS INTEGRALES**

Dar atención médica integral de primer nivel a los elementos de esta Corporación y sus familiares derechohabientes; supervisar que los servicios médicos a través de los hospitales de segundo y tercer nivel, sean otorgados conforme a los convenios establecidos.

### **DEPARTAMENTO DE SERVICIOS MÉDICOS**

Proporcionar atención médica integral a derechohabientes y sus familiares, a través de los Servicios de Medicina General y de Especialidades para garantizar el derecho a la salud, asistencia médica y el bienestar individual y colectivo.

### **DEPARTAMENTO DE CONTROL ADMINISTRATIVO**

Administrar los recursos asignados mediante mecanismos de optimización que permitan proporcionar al área médica, los elementos que requiere para brindar atención médica de alto nivel a los derechohabientes y sus familiares en los servicios médicos que se proporcionen en sus diferentes niveles.



## **ANÁLISIS FODA (FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS)**

Para poder realizar el análisis de la organización, se utilizará el análisis FODA, que es un modelo que permite conformar un cuadro de la situación actual de la empresa u organización, permitiendo de esta manera obtener un diagnóstico preciso que permita en función de ello tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas formulados.

La situación de la empresa se analiza desde la parte externa y la parte interna, **las fortalezas como las debilidades son internas** de la organización por lo que es posible actuar directamente sobre ellas. En cambio **las oportunidades y las amenazas son externas**, por lo que en general resulta muy difícil poder modificarlas.

**Fortalezas:** Son las capacidades especiales con que cuenta la empresa, y por los que cuenta con una posición privilegiada frente a la competencia. Recursos que se controlan, capacidades y habilidades que se poseen, actividades que se desarrollan positivamente, etc.

**Debilidades:** Son aquellos factores que provocan una posición desfavorable frente a la competencia, recursos de los que se carece, habilidades que no se poseen, actividades que no se desarrollan positivamente, constituyéndose en barreras para el logro de objetivos y metas.



**Oportunidades:** Son aquellos factores que resultan positivos, favorables, explotables, que se deben descubrir en el entorno en el que actúa la empresa, y que permiten obtener ventajas competitivas.

**Amenazas:** Son aquellas situaciones que provienen del entorno y que pueden generar un peligro o atentar incluso contra la permanencia de la organización.

**\* Fortalezas y Debilidades de la Policía Bancaria e Industrial.**

<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>✧ Corporación certificada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.</li><li>✧ Creación y actualización del portal de transparencia de la P.B.I.</li><li>✧ Capacitación continua del personal operativo.</li><li>✧ Es una corporación líder en su ramo, reconocida por su prestigio, seriedad y profesionalismo.</li><li>✧ Realización de evaluaciones a todo el personal mediante exámenes de control de confianza.</li><li>✧ Se encuentra bajo el mando y dirección de la Secretaría de Seguridad Pública.</li><li>✧ Cuenta con licencia oficial colectiva para la portación de armas de fuego por la SEDENA.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✧ Falta de control archivístico.</li><li>✧ Inadecuada ideología del personal en el manejo de la Información Pública.</li><li>✧ Realización de algunos procesos de forma rudimentaria.</li><li>✧ Equipo tecnológico inadecuado en algunas áreas.</li><li>✧ Falta de mantenimiento y actualización de los equipos de trabajo en tiempo y forma.</li><li>✧ Poca comunicación efectiva entre las áreas.</li><li>✧ Continuos cambios del personal.</li><li>✧ Falta de control y seguimiento a los procesos y requerimientos.</li><li>✧ Se mantiene dentro de la corporación a personal poco efectivo, poco preparado y conflictivo.</li></ul>



★ Oportunidades y amenazas de la Policía Bancaria e Industrial.

Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Ampliación del mercado debido al constante crecimiento poblacional y a sus necesidades.</li><li>❖ Mayor y mejor reclutamiento del personal por el interés que existe entre los jóvenes para formar parte de la P.B.I.</li><li>❖ Acercamiento con la gente y difusión de las funciones y componentes de la corporación gracias a los medios existentes en la actualidad como lo es el Internet y sus diversas herramientas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Cambios dentro del Gobierno.</li><li>❖ Creación de nuevas leyes o cambios en las ya existentes que intervengan en el desarrollo de las actividades de la P.B.I.</li><li>❖ Mala imagen que se tiene de los policías en general ante la ciudadanía.</li><li>❖ Surgimiento de nuevas empresas de seguridad privada.</li></ul>

Analizando lo anterior, se concluye que la organización tiene un desequilibrio dentro del personal con que cuenta, debido a que no siempre se tiene a la persona adecuada en el lugar adecuado, por tal motivo, si una persona no se encuentra realizando un trabajo con el que se identifique y del cual tenga conocimiento y dominio, lo hace de manera poco eficiente e insatisfecho, asimismo parte del personal tiene la falta de cultura de la transparencia y una inadecuada forma de comunicación, generando la falta de integración en equipo y generando obstáculos y retrasos en el desarrollo del trabajo.

Aunado a lo anterior, el personal no puede realizar su trabajo de forma eficiente debido a que no se cuenta con todo el equipo necesario y adecuado



para el desarrollo de las diferentes actividades en algunas áreas, así como, la falta de mantenimiento y actualización en tiempo y forma de los equipos de trabajo generando la realización del trabajo, de una manera básica, poco práctica y sin poder desarrollar más; no cuenta con la actualización del catálogo de disposición documental ni con un sistema de control archivístico y documental, generando una problemática en base a la localización de los documentos que se requieran y el seguimiento de los mismos para poder cumplir con los objetivos.

### **II. DIAGNÓSTICO Y PLANEACIÓN.**

Para el diagnóstico es necesario identificar las áreas en las que se tienen los principales problemas y que necesitan cambiar para lograr los objetivos, asimismo dentro de la planeación se dan sugerencias de cómo cambiar y resolver la problemática.

#### **Diagnóstico de la Coordinación Jurídica.**

- a) No se tienen metas ni objetivos establecidos, ocasionando un rezago en el trabajo.
- b) Inadecuada asesoría jurídica por falta de tiempo para la misma.
- c) Falta de control en el personal de acuerdo a las actividades a realizar, provocando un descontrol y falta de seguimiento al trabajo.





- d) Desorganización en el área de trabajo, y poco espacio para realizar las actividades correspondientes creando un mal ambiente laboral.

**Planeación de la Coordinación Jurídica.**

- a) El Coordinador Jurídico establecerá metas y objetivos por cada departamento de esa coordinación en base a sus actividades y estableciendo periodos de tiempo para su cumplimiento, asimismo los dará a conocer al personal involucrado y supervisará su seguimiento.
- b) Los jefes de cada departamento de la coordinación realizarán planes de trabajo mensuales para poder ir integrando en ellos las actividades que surjan mes con mes y poder satisfacer todas las necesidades de cada departamento, así como la programación de asesorías con las áreas que lo requieran; llevando el control y evaluación de los mismos.
- c) Se desarrollarán cursos de liderazgo efectivo dentro de la coordinación, ya que no sólo se requiere de personal que tenga conocimientos del área en la que se encuentra, sino también, se requiere que sean líderes efectivos para el logro de mejores resultados.
- d) Cada departamento de la Coordinación Jurídica realizará programas de verificación para que cada integrante de la misma mantenga su área de trabajo limpia y ordenada, ya que esto mejora la productividad y crea hábitos correctos de trabajo facilitando también el control y el acceso a la



- e) información, asimismo se deberá solicitar la ampliación o reubicación del espacio donde se encuentra la coordinación en mención a la Dirección General y a la Dirección Administrativa, lo anterior debido a que se encuentra en un espacio muy reducido.

**Diagnóstico de la Subdirección de Recursos Materiales y Servicios Generales.**

- a) Falta de mantenimiento en tiempo y forma del mobiliario, equipo e instalaciones que repercute en el cumplimiento de las funciones y desempeño del personal.
- b) El inventario de papelería e insumos es escaso, por lo que retrasa las labores de todo el personal que carece de ellos.
- c) Desorganización del archivo general, no se cuenta con la actualización del catálogo de disposición documental y la falta de algunas medidas establecidas en la Ley de Archivos del Distrito Federal.
- d) Falta de control de inventarios, provocando pérdidas de materiales.
- e) Inadecuada distribución de los materiales e insumos, ya que en algunas áreas hay excedentes y en otras áreas faltantes.



**Planeación de la Subdirección de Recursos Materiales y Servicios**

**Generales.**

- a) El jefe de departamento de servicios generales establecerá programas de trabajo adecuados cumplir en tiempo y forma con el mantenimiento del mobiliario y equipo, así como la supervisión del mismo.
- b) El responsable del abastecimiento de bienes de consumo deberá realizar un análisis en base a los requerimientos y necesidades de cada área para obtener un promedio de consumo y poder hacer un reabastecimiento adecuado del material, logrando compras óptimas que puedan ser fáciles de transparentar.
- c) El encargado del archivo deberá solicitar a las áreas el catálogo de disposición documental para poder ser aprobado por el Comité Técnico Interno de Administración de Documentos (COTECIAD), asimismo deberá realizar las medidas necesarias para cumplir con las medidas establecidas en las normas correspondientes como la Ley de Archivos del Distrito Federal, ya que con una desorganización de la información es difícil poder cumplir con el ejercicio del derecho de acceso a la información y con la transparencia.
- d) El responsable del control de inventarios de bienes y de consumo supervisará el proceso de entradas y salidas del almacén que se realicen, verificando las notas de cargo, los requerimientos por área con



las firmas de autorización correspondientes y teniendo estricto control y registro de lo que se adquiere, así como de lo que se abastece a las áreas, lo anterior para no tener pérdidas o faltante de materiales.

- e) En base al estudio realizado en el inciso b), el responsable, también deberá comparar los requerimientos de cada área con el estudio y las compras realizadas para una distribución adecuada de los materiales, asimismo deberá haber una persona que supervisará el aprovechamiento de los mismos.

### **Diagnóstico de la Subdirección de Recursos Humanos.**

- a) Posicionamiento inadecuado del personal en puestos que no van de acuerdo a su perfil profesional.
- b) Comunicación poco efectiva entre el personal de las áreas.
- c) Movimiento del personal en distintas áreas de la Corporación.
- d) Falta de motivación en parte del personal dentro de algunas áreas.

### **Planeación de la Subdirección de Recursos Humanos.**

- a) La subdirección de Recursos Humanos deberá asignar a una persona para el análisis del personal en base a su perfil profesional, habilidades y experiencia laboral para colocar al personal adecuado en el puesto adecuado, tomando en cuenta los perfiles de puestos.



- b) Una comunicación efectiva es difícil poder lograrla en un ambiente tenso y de estrés, por eso es necesario desarrollar actividades periódicas en donde el personal de la Corporación se integre y conviva generando un buen ambiente de trabajo.
- c) El departamento de control de personal deberá seguir los movimientos del factor humano, así como sugerir, en base a las necesidades de cada área, al personal con que se cuenta para su colocación en el mejor lugar y evitar excesivos movimientos del mismo.
- d) Se deberá asignar o contratar a personal especializado en motivación que realice pláticas, reuniones, planes de trabajo con un líder efectivo y actitud positiva, para que el personal esté basado y dirigido al mismo objetivo.

**Diagnóstico de la Coordinación de Normatividad y Enlace  
Interinstitucional.**

- a) Desactualización de los manuales de procedimientos, que tiene como consecuencia una inadecuada ejecución de las actividades en las áreas.
- b) Poca difusión de los manuales de procedimientos y de su seguimiento, provocando que no se cubran los tiempos para cada una de las actividades.



- c) Supervisión inadecuada del control de las actividades de las áreas, ocasionando que los informes que esta coordinación les solicita no se entreguen en tiempo y forma.

### **Planeación de la Coordinación de Normatividad y Enlace**

#### **Interinstitucional.**

- a) El Coordinador de Normatividad, deberá instruir al jefe del departamento de normatividad e implantación de proyectos para que analice y coordine en conjunto con las áreas la manera de realizar sus actividades para un mejor aprovechamiento de los recursos, actualizando así los manuales de procedimientos y logrando los mejores resultados.
- b) Una vez actualizados los manuales de procedimientos, el jefe del departamento de normatividad, con apoyo de su equipo, deberá distribuirlos entre las áreas para que todo el personal involucrado los estudie y los lleve a la práctica.
- c) El personal de la Coordinación, deberá realizar visitas periódicas por área para la supervisión de las actividades y seguimiento sobre la elaboración de los informes correspondientes que se requieran.

#### **Diagnóstico de la Subdirección de Recursos Financieros.**

- a) Falta de control del ejercicio presupuestal.



- b) Mecanismos de control inadecuados para llevar el cobro de los servicios realizados a las empresas.
- c) Restricción de cierta información a las demás áreas para el cumplimiento y desarrollo de sus funciones.

**Planeación de la Subdirección de Recursos Financieros.**

- a) Se deberá realizar una asignación correcta del presupuesto en base a las necesidades y prioridades que se requiera.
- b) La subdirección se coordinarán con las áreas encargadas del control de la prestación de servicios para conciliar y llevar a cabo una buena cobranza de los servicios prestados, para tener todo en orden y poder rendir cuentas efectivas a quien lo requiera.
- c) En conjunto, todo el personal de la subdirección deberá crear una cultura de trabajo, guiada por el subdirector del área, en el que se entienda que la información es de todos y se requiere para el funcionamiento adecuado de la corporación, así como para fomentar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos.

**Diagnóstico de la Subdirección de Informática.**

- a) Falta de vigilancia del uso y funcionamiento de los equipos informáticos, provocando el daño de los mismos.



- b) Falta de soporte técnico a los equipos de cómputo.
- c) Poca iniciativa y diseño de programas, así como falta de introducción o manejo de tecnologías de vanguardia para mejorar los procesos y tiempos con el fin de alcanzar las metas establecidas.

**Planeación de la Subdirección de Recursos Financieros.**

- a) El jefe del departamento de infraestructura tecnológica deberá realizar un programa por área para la revisión periódica del funcionamiento que se les da a los equipos y supervisar el cumplimiento a las políticas involucradas, y en su caso, sancionar a quien infrinja en ellas.
- b) El jefe del departamento de infraestructura tecnológica llevará a cabo planes de trabajo periódicos para una mejor organización y distribución de los recursos humanos y materiales dentro del área para cumplir en tiempo y forma con el soporte requerido
- c) El jefe del departamento de aplicaciones y base de datos deberá programar reuniones de trabajo con el personal de cada área que forma la Corporación para saber sus necesidades y, a su vez, reuniones internas con su equipo de trabajo para generar ideas enfocadas en la creación de programas o sistemas que se requieran para un efectivo desarrollo del trabajo.





### **III. EJECUCIÓN.**

Llevar a cabo las recomendaciones realizadas y supervisar su seguimiento con el fin de mejorar el funcionamiento de la Corporación y obtener los mejores resultados, asimismo lograr que sea una organización que se adapte fácilmente a los cambios constantes que surgen en la actualidad, debiendo tomar en cuenta lo siguiente:

- ✧ Contar con un Agente de Cambio, para el desarrollo de todo el proceso.
- ✧ Establecimiento de objetivos, metas y políticas en cada una de las áreas de la policía bancaria industrial para mejorar el ambiente de trabajo.
- ✧ Difundir en toda la organización la visión, misión, valores, objetivos y políticas para lograr la familiarización de los integrantes de la misma y que se sientan identificados con ellos.
- ✧ Supervisión y retroalimentación constante durante el proceso de cambio organizacional.
- ✧ Contagiar al personal de actitud positiva para lograr fácilmente los cambios necesarios que requiere la organización.
- ✧ Implementación adecuada del Modelo de Cambio Organizacional de la Dra. Sandra Luz González López para la obtención de resultados a corto, mediano y largo plazo.



- ✧ Comunicación constante y efectiva entre todo el personal para estar al tanto del avance del proceso de cambio organizacional.
- ✧ Monitorear los resultados obtenidos durante el proceso de cambio para darlo a conocer a los integrantes de la organización, ya que todos están encaminados a un fin común.
- ✧ Implementar el Modelo de Cambio Organizacional a toda la Corporación en base a las necesidades de cada área.
- ✧ Tener un estricto control de las actividades realizadas, por realizar, resultados y mejoras en cada área.

### **BENEFICIOS**

- ▲ Comunicación efectiva entre los integrantes de la organización logrando la eficiente realización de las actividades diarias.
- ▲ Personal calificado para trabajar bajo cualquier circunstancia que se presente, siendo abiertos al cambio.
- ▲ Mejora del ambiente laboral, haciéndolo más productivo.
- ▲ Motivación del personal de realizar su trabajo de la mejor manera no sólo por ser su obligación y entregando resultados de calidad.



- ▲ Cumplimiento de metas y objetivos, así como de los planes establecidos con anterioridad.
- ▲ Reconocimiento por parte de la ciudadanía hacia la Policía Bancaria e Industrial por brindar servicios de excelencia.
- ▲ Ser una corporación competitiva en su ramo.
- ▲ Obtención de un mayor liderazgo efectivo, reflejado en los resultados obtenidos.
- ▲ Control y reducción de costos operacionales en la organización.
- ▲ Desarrollo de capacidades y habilidades en el personal para la realización de su trabajo.
- ▲ Incremento en la calidad de los servicios y tareas a realizar por todo el personal de la Corporación.
- ▲ Cumplimiento de la normatividad competente.
- ▲ Facilita el derecho de acceso a la información de las personas, así como la rendición de cuentas y la transparencia.



---

---

## CONCLUSIONES

---

---

Gracias al modelo de la Dra. Sandra Luz González López se pudo analizar una dependencia del sector público, diagnosticar e identificar los problemas que existen, así como la afectación que tiene cada uno de ellos.

Una vez teniendo el diagnóstico se pudieron planear las acciones a seguir para corregir las debilidades e incrementar las fortalezas, llevándolas paso a paso; todo esto fue de fácil aplicación por todos los beneficios que tiene este modelo, entre ellos su clara comprensión, factible aplicación y que fue creado por una experta en el tema para organizaciones mexicanas.

Con la implementación de los planes y medidas, no sólo se corrige y eliminan los problemas, sino que tiene un alcance más allá, pudiendo ser más eficientes, productivos, competitivos, con prestigio, creando un ente de fácil adaptación a los cambios y sobre todo cumpliendo las leyes y respetando los derechos que tiene toda persona, como el derecho de acceso a la información y así mismo la obligación que tienen las instituciones públicas de rendir cuentas y transparentar las acciones realizadas.

El tema de acceso a la información, rendición de cuentas y transparencia, aún no llega a donde se espera, ya que no sólo es decir lo que se hace, sino el siguiente paso es ¿por qué y para qué?, así como darle la mayor utilidad a la información que se obtiene y realizar una mejor toma de decisiones.



---

La buena organización de cada dependencia del sector público es la base para poder lograr lo antes mencionado, de esta manera se comprobó la hipótesis de esta línea de investigación que a la letra dice: **“Un Modelo de Cambio Organizacional adecuado permitirá lograr una excelente Administración en el Sector Público”**.



---

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

---

### Textos

- ☐ Albors, José y Martínez, Albert, **Comportamiento organizativo y gestión**, Editorial Universidad Politécnica de Valencia, Valencia 2002.
- ☐ Amaro Guzmán, Raymundo, **Introducción a la administración pública**, Editorial McGraw Hill, Segunda Edición, México 1993.
- ☐ Arias Galicia, Fernando, **Metodología de la Investigación**, Editorial Trillas, Séptima Edición, México 2007.
- ☐ Audirac Camarena, Carlos Augusto, **Desarrollo Organizacional y Consultoría**, Editorial Trillas, Primera Edición, México 2007.
- ☐ Campos, Ricardo, **Apuntes sobre el Estado, la administración pública y sus reformas, liberalismo y democracia**, Editorial Géminis, México 2000.
- ☐ Castelazo, José R., **Administración Pública: Una visión de Estado**, Instituto Nacional de Administración Pública, México 2007.
- ☐ Certo, Samuel C., **Administración Moderna**, Editorial interamericana S.A de C.V, Primera Edición, México 1984.
- ☐ Chiavenato, Idalberto, **Comportamiento Organizacional: la dinámica del éxito en las organizaciones**, Editorial McGraw Hill, Segunda Edición, México 2009.
- ☐ Cummings, Thomas G. y Worley, Christopher G. **Desarrollo Organizacional y cambio**, Editorial CENAGE Learning, Octava Edición, México 2007.
- ☐ Daft, Richard L., **Administración**, Editorial International Thomson, Sexta Edición, México 2004.
- ☐ French, Wendell L. y Bell, Cecil H. **Desarrollo Organizacional: Aportaciones de las ciencias de la conducta para el mejoramiento**



---

**de la organización**, Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, Quinta Edición, México 1996.

- ☐ Gelinas, Mary V. y James, Roger, **Como implementar eficazmente el cambio**, Editorial Universitaria Ramón Areces, España 1998.
- ☐ Gibson, James L., Ivancevich, John M., Donnelly, James H., **Las Organizaciones: Comportamiento, estructura, procesos**, Editorial McGraw Hill, Décima Edición, México 2003.
- ☐ Gómez Mejía, Luis R. y Balkin, David B. **Administración**, Editorial McGraw Hill Interamericana, Madrid 2003.
- ☐ González Cornejo, Aurelio, **Desarrollo Organizacional la alternativa para el siglo XXI**, Editorial Pac, México 2000.
- ☐ González López, Sandra Luz, **Desarrollo Organizacional**, Tercera Edición, Comité Editorial Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán Departamento de Ciencias Administrativas.
- ☐ González Martín, Olivares, **Comportamiento Organizacional un enfoque latinoamericano**, Compañía Editorial Continental, Novena Reimpresión, México 1999.
- ☐ Gordon, Judith R, **Comportamiento Organizacional**, Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, Quinta Edición, México 1997.
- ☐ Guerrero Orozco, Omar, **Teoría Administrativa del Estado**, Editorial Oxford University Press, México 2000.
- ☐ Guízar Montúfar, Rafael, **Desarrollo Organizacional: Principios y aplicaciones**, Editorial McGraw Hill, Tercera Edición, México 2008.
- ☐ Hellriegel, Don y Solum, John W., **Administración**, Editorial International Thomson, Séptima Edición, México 1998.
- ☐ Hellriegel, Don. Jackson, Susan E. y Solum, John W., **Administración: Un enfoque basado en competencias**, Editorial CENAGE Learning, Onceava Edición, México 2009.



- 
- ☐ Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, **Manual de Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal**, México 2008.
  - ☐ Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, **Conoce tu Gobierno: Tú tienes derecho a saber**, Colección Educación Cívica, México 2009.
  - ☐ Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, **La transparencia: Un asunto de dos**, Colección Educación Cívica, México 2008.
  - ☐ Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, **Transparencia y Datos Personales en el Distrito Federal**, México 2011.
  - ☐ Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (INITE), **Administración 3**, Quinta Edición, México 2009.
  - ☐ Jones, Gareth R., **Administración Contemporánea**, Editorial McGraw Hill, Sexta Edición, México 2010.
  - ☐ Jones, Gareth R., **Teoría organizacional diseño y cambio en las organizaciones**, Editorial Pearson Educación, Quinta Edición, México 2008.
  - ☐ Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E., **Administración en las organizaciones**, Editorial McGraw Hill, Cuarta Edición, México 1987.
  - ☐ Lazzati, Santiago Carlos, **Management del cambio y del desempeño**, Ediciones MACCHI, México 2000.
  - ☐ Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron, **Administración pública: el estado actual de la disciplina**, Fondo de cultura Económica, Primera Edición, 1999.
  - ☐ Morris, Daniel C. y Brandon, Joel, **Reingeniería: Como aplicarla con éxito en los negocios**, Editorial McGraw Hill, México 1994.





- 
- ☐ Reynoso Soto, Selene Rosa María y Villafuerte y Eudave, Miguel Ángel, **Manual básico para la Administración Pública Municipal**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Cuarta Edición, México 2003.
  - ☐ Rodríguez Zepeda, Jesús, **Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política**, (Cuadernos de Transparencia), Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2004.
  - ☐ Sánchez González, José Juan, **La Administración Pública como Ciencia**, Editorial Plaza y Valdés, Primera Edición, México 2001.

### **Leyes**

- ☐ Código Financiero del Distrito Federal, 2012.
- ☐ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ☐ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal 2011.
- ☐ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

### **Tesis Doctoral**

- ☐ González López, Sandra Luz, Tesis doctoral: **Propuesta del Modelo de Desarrollo que permita el crecimiento de una empresa privada**, México 2010.

### **Tesis de Maestría**

- ☐ González López, Sandra Luz, Tesis de maestría: **Cambio organizacional y su influencia en el factor humano en una empresa de control de fauna nociva**, UNAM, México 2000.



---

### **Tesis de Licenciatura**

- ☐ Castelo Colla, Citlali, Tesis de licenciatura: **Propuesta de un modelo de desarrollo organizacional para combatir la resistencia al cambio en una empresa de servicio**, UNAM, México 2006.
- ☐ Pérez Barocio, Lizbeth Nallely, Tesis de licenciatura: **Modelo de cambio organizacional que incrementará la motivación en los empleados de la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal**, UNAM, México 2010.

### **Páginas de Internet**

- 🔗 [http://spc.conanp.gob.mx/capacitacion/nociones/contenidos/modulo3/mod\\_3\\_1.htm](http://spc.conanp.gob.mx/capacitacion/nociones/contenidos/modulo3/mod_3_1.htm)
- 🔗 <http://www.infodf.org.mx/web/index.php>
- 🔗 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/107/pr/pr7.pdf>
- 🔗 <http://www.policiabancaria.df.gob.mx/>

### **Hemeroteca**

- 📖 Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable (Ra Ximhai), Robles Hernández, José Guadalupe, **Corrupción y Derecho Acceso a la Información**, Universidad Autónoma Indígena de México, México 2006.

### **Glosario de términos**

- 📖 **Res publica**: Lo público.
- 📖 **Management**: Manejo.
- 📖 **P.B.I.**: Policía Bancaria e Industrial.