

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION**

---



**BREVE ANALISIS DE LOS FACTORES QUE  
OBSTACULIZAN EL DESARROLLO DE  
LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES**

**SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA**

**Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN ADMINISTRACION**

**P r e s e n t a**

**ANDRES PINEDA GARCIA**

**DIRECTOR DEL SEMINARIO:**

**C. P. Y L. A. E. SERGIO O. VAZQUEZ CASTAÑEDA**

**México, D F.**

**1977**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

Quien dá un pescado a un hombre,  
lo alimentará un día.  
Quien lo enseña a pescar,  
lo alimentará toda la vida.

KUAN-SU .

A mi padre:

SR. OTHON PINEDA JAIMES.

Al hombre íntegro, quien conjugó en sí la nobleza del amigo con el cariño y carácter férreo del padre, que con su esfuerzo y dedicación me ha trazado el camino.

A mi madre:

SRA. ESTELA GARCIA DE PINEDA.

Quien con paciencia y abnegación ha sufrido angustias al tratar de forjar de mi un hombre útil y justo.

A ZAIRA DONAJI:

Con mis esperanzas en ella.

A mis hermanos:

ARMANDO  
CONCEPCION  
GUADALUPE  
OTHON

Con quienes he compartido todos los momentos de la vida y fueran de alguna manera base de mi formación.

IN MEMORIAM DE TOMAS PINEDA J.

Hombre de carácter inflexible y de una nobleza inmensa.

DIRECTOR DEL SEMINARIO DE INVESTIGACION:  
L.A.E. Y C.P. SERGIO O. VAZQUEZ CASTAÑEDA.

## RECONOCIMIENTO

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento a todas aquellas personas que me auxiliaron facilitando documentos, proporcionando información, sugieren -- cias y consejos de utilidad, así como también a aquéllas que de manera paciente relataron sus experiencias personales. - Todo ello contribuyó de manera sustancial a la elaboración - de este Seminario.

De manera especial agradezco la colaboración desinteresada de la señorita GLORIA TAPIA TOSCA, quien descifró mi escritura, mecanografiando varias veces - el material e hizo posible el trabajo mecanográfico inicial, - a la señorita ROSALIA MARTINEZ BARAJAS quien colaboró de varias maneras con la calidad del manuscrito y elaboró - mecanográficamente el trabajo original.

Los errores del aspecto general del presente Seminario de Investigación son de mi absoluta responsabilidad.

A. P. G.

México, D. F., 1977.

# I N D I C E

## INTRODUCCION.

### I. DESCONCENTRACION.

- A. - CONCEPTUALIZACION.
- B. - DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.
- C. - DELEGACION Y DESCONCENTRACION.

### II. LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES.

- A. - ALGUNOS ASPECTOS DE LA DESCONCENTRACION.
  - 1. - EL PROGRAMA DE ADMINISTRACION FISCAL -- REGIONAL.
  - 2. - REGIONALIZACION DEL PAIS.
  - 3. - COORDINACION CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.
  - 4. - CREACION DE LOS ORGANOS.
  - 5. - EL PROCESO DE DELEGACION DE FACULTADES.
  - 6. - APOYO DE LOS RECURSOS DE PROCESAMIENTO DE INFORMACION.
  - 7. - INTEGRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.

### III. EVALUACION ADMINISTRATIVA DE LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES.

- A. - ANALISIS.
- B. - DIAGNOSTICO.
- C. - PROPOSICION.

### IV. RELACIONES HUMANAS Y DESARROLLO ORGANIZACIONAL.

- A. - DIFERENTES ESCUELAS DE LA ADMINISTRACION.
- B. - DEFINICION.
- C. - OBJETIVO DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL.
- D. - CAMBIO EN LA CULTURA.

V. MODELO PARA APLICAR EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES.

- A. - ANALISIS.
- B. - DIAGNOSTICO.
- C. - ESTRATEGIA.

VI. AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

- A. - ESCUELA DE LA ADMINISTRACION GENERAL.
- B. - DEFINICION.
- C. - IMPORTANCIA.
- D. - ESCALA DE APRECIACION.
- E. - PROGRAMA DE AUDITORIA.

VII. ADMINISTRACION POR OBJETIVOS.

- A. - DEFINICION.
- B. - BENEFICIOS Y LIMITACIONES DEL SISTEMA.
- C. - APLICACION DEL SISTEMA.

CONCLUSIONES.

## INTRODUCCION.

Sin duda alguna hemos oído hablar que desde el inicio de la vida independiente de nuestro país, se han llevado a cabo transformaciones en su estructura administrativa, que la preocupación de los gobiernos ha sido siempre contar con un aparato administrativo tal, que les permita alcanzar las metas de sus programas.

Nuestro aparato administrativo, sin embargo, por su estructura rígida, su crecimiento resultado de una -- agregación, más que de una programación y su excesiva centralización, ha sido incapaz de cumplir con su objetivo quedando a la zaga respecto al notable incremento en el volumen y complejidad de sus operaciones.

"En el presente régimen que se ha distinguido por las reformas emprendidas en todos los órdenes de nuestra vida, el área administrativa no podía ser la excepción", (1). antes al contrario ésta tuvo preponderancia en el Programa de Gobierno 1971-1976, dígalo sino la fijación de las bases para la Reforma Administrativa, tan necesaria en nuestras instituciones públicas, emprendida para subsanar el problema planteado anteriormente.

Sin embargo, el centralismo continuó agobiando nuestras instituciones, lo cual obligó a tomar decisiones que habían sido postergadas, destinadas a contrarrestar y subsanar esta tendencia organizativa.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incapaz de escapar del influjo de la centralización, pero con el ánimo de hacer más adecuada la estructura y procesos administrativos a nuestras necesidades, tomó medidas tendientes a "reunir las competencias y decisiones tan cerca como sea posible de los hombres a quién concierne". (2).

Para lograr ésto en la Subsecretaría de Ingresos, específicamente, está funcionando el Programa de Desconcentración de las Administraciones Fiscales Regionales, (tema de este trabajo)..

Participar en un organismo como lo son las Administraciones Fiscales Regionales, es asistir y presenciar en el lugar de los hechos la problemática de la desconcentración en toda su magnitud, lo cual me ha permitido detectar y enfrentarme a problemas graves que retrasen el funciona - miento de estas organizaciones e impiden su desarrollo.

Estos problemas, algunos heredados del centralismo y otros, lo más, originados en dichos organismos, no implica cruzarnos de brazos, tampoco incerta, en mi ánimo al menos, desaliento, por el contrario, ahora que la oportunidad se presenta al elaborar el Seminario de Investigación, quisiera colaborar con mi modesta participación al sano desarrollo de estos organismos.

El presente trabajo, tiene la intención de presentar un esquema de desarrollo para las A. F. R., basado en mi poca experiencia, pero con la fé de influir en las personas que intervienen en el funcionamiento de las mismas, despertando su conciencia para evitar lo que vislumbro como un regreso a los sistemas del centralismo de no introducir y practicar nuevas técnicas de la administración en dichos organismos.

Contiene el primer capítulo de este Seminario la conceptualización del término desconcentración y la diferencia del mismo de otros conceptos.

En el capítulo segundo, se encuentra un marco de referencia de la desconcentración administrativa dentro del cual se desenvuelven las Administraciones Fiscales Regionales; los aspectos legales que permiten la creación de dichos organismos, los aspectos prácticos, la delegación de facultades, así como también las funciones que desempeñan.

En el capítulo tercero planteo basado en experiencia propia, lo que a juicio del suscrito son los principales obstáculos que impiden el desarrollo de las A. F. R.

Los siguientes capítulos enfatizan la necesidad de introducir nuevas técnicas de administración, así como también indican cuales por lo menos deben ser establecidos tanto en relaciones humanas como en los sistemas y procedimientos.

La parte final reúne una serie de conclusiones derivadas del presente Seminario.

- (1). Jaime Baca Rivero.- "Descentralización y Desconcentración". - Instituto de Estudios Administrativos.
- (2). Choban Delmas.- Citado por Jaime Baca Rivero.- Ibidem.

## I. - DESCONCENTRACION.

### A. - CONCEPTUALIZACION.

Mucho se ha escrito sobre "Desconcentra - ción" y sorprende aún más la confusión en la que se ha incurri - do... , (3). por lo cual se ha estimado conveniente presentar al gunas definiciones dadas por distinguidos tratadistas a éste tér - mino para esclarecer en la medida de lo posible su conceptuali - zación.

Menciona el Maestro Andrés Serra Rojas, - que el término de "Desconcentración", lo ignora el diccionario - de la Real Academia Española, pero en cambio, ésta si mencio - na el concepto "Concentración"; continúa diciendo, "la determi - nación terminológica debe comenzar por presentar las relacio - nes que hay entre el prefijo "des" y la expresión "concentra - - - ción". (4). En otra parte indica, "entonces se reduce a que el - concepto señala como desconcentración lo contrario o lo inver - so a centralización administrativa". (5). Al conceptualizar a la desconcentración administrativa, lo hace como "una forma de .. organización administrativa en virtud del cual, los órganos su - periores transfieren al órgano desconcentrado, órgano inferior en relación jerárquica, determinadas facultades exclusivas, o - disminuye la subordinación de los órganos inferiores a los órga - nos superiores, sin dejar de existir el nexo de jerarquía admi - nistrativa". (6).

Buttgenbach, describe a la "Desconcentra - ción", como un sistema de organización administrativa en el -- cual el poder de decisión; la competencia para realizar los ac - tos jurídicos correspondientes a la persona pública, son distri - buidos a los agentes jerárquicamente subordinados de la autori - dad central y suprema de este servicio. (7).

Para José Chanes Nieto, la "Desconcentra - ción Administrativa", es la atribución de competencia decisio - naria, que ejerce en un ámbito geográfico determinado, órga - nos distribuidos en el territorio nacional; mismos que están -- unificados por autoridad jerárquica que sobre ellos conserva - el órgano central. (8).

Juan de la Vallina Velarde, sostiene que la "Desconcentración", es aquél principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa; pero sin ocupar la cúspide de la misma". (9).

Por su lado, Rafael Entrena Cuesta, expresa que la "Desconcentración" puede definirse desde el punto de vista dinámico, como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores o disminuye la subordinación de éstos para aquéllos... Desde el punto de vista estático, el término "Desconcentración" alude a la idea de la existencia de una serie de órganos distintos de los superiores en cada una de las personas jurídicas públicas. (10).

Puede observarse que estas definiciones -- al igual que otras sin citar concuerdan sustancialmente en lo -- que debe entenderse por "Desconcentración Administrativa". -- Así pues, considerando los conceptos señalados por los tratadistas citados, podemos concluir que la "Desconcentración Administrativa" es el sistema de organización administrativa -- constituido por aspectos prácticos y legales con una estructura formal piramidal, en la cual se transfieren facultades exclusivas para la toma de decisiones a los órganos subordinados, -- conservando los aspectos de planeación y control en el órgano central o superior.

## B. - DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION.

Acerca de la descentralización, el maestro Fraga, apunta que tal fenómeno se expresa en: "la confianza de realización de algunas actividades administrativas a órganos que guarden con la administración central una relación -- que no es la jerárquica", (11). es decir: "... en la descentralización se crean personas morales, a las cuales se transfieren una cierta competencia..." (12).

Como podemos observar, la desconcentración y descentralización guardan entre sí diferencias sustanciales en cuanto a contenido y objeto para lo que fueron creadas, -- siendo las principales:

1. "La descentralización supone siempre la existencia de dos personas distintas mientras que la desconcentración es un sistema o tendencia organizativa que se produce tanto dentro de la organización centralizada como en la descentralizada y se presenta como una relación entre órganos de la misma persona jurídica". (13).
2. Los órganos descentralizados están sujetos a controles especiales, pero no el de la jerarquía.
3. Los órganos descentralizados, poseen un patrimonio propio, mientras que los desconcentrados están sujetos al presupuesto.
4. Los órganos descentralizados están investidos de autonomía orgánica y personalidad jurídica propia, en cambio el órgano central conserva las fases de planeación, control y evaluación de los organismos desconcentrados.

#### C.- DELEGACION Y DESCONCENTRACION.

La Delegación se manifiesta cuando el responsable de un órgano transfiere la posibilidad de decidir o realizar determinados actos en su lugar.

Este fenómeno tiene origen administrativo por lo cual puede ser revocado en cualquier instante, de tal suerte que el funcionario superior puede tomar decisiones aún antes de que intervenga aquél a quien delegó la función.

"La desconcentración en tanto supone una transferencia de responsabilidad y competencia, pues tiene un fundamento jurídico administrativo". (14). Por tal motivo, -- "el órgano desconcentrado adquiere la titularidad de la función, sólo revocable por el mismo procedimiento que la estableció". (15).

Como la delegación de facultades tiene su -  
procedencia del superior al subalterno en un acto meramente --  
administrativo, se puede presentar tanto en la centralización co  
mo en la descentralización y en la desconcentración.

## NOTAS

- (3). Roberto Ríos Elizondo.  
Revista de Administración Pública No. 27.  
Página 56.
- (4). Citado por Andrés Serra Rojas.  
Desconcentración Administrativa.  
Seminario Franco-Mexicano. - 15-31 Julio 1974.
- (5). IBIDEM.
- (6). Andrés Serra Rojas.  
"Desconcentración Administrativa"  
Seminario Franco-Mexicano.
- (7). Citado por Andrés Serra Rojas.
- (8). José Chanes Nieto.  
"Desconcentración Administrativa".  
Seminario Franco-Mexicano.
- (9). Citado por Roberto Ríos Elizondo.  
Revista de Administración Pública.  
No. 27.
- (10). IBIDEM.
- (11). Citado por Juan Baca Rivero.  
"Descentralización y Desconcentración".  
Instituto de Estudios Administrativos, A.C.
- (12). Juan Baca Rivero.  
Obra citada.
- (13). Bielsa y Vallina Velarde.  
Obra citada.
- (14). José Chanes Nieto.  
"Desconcentración Administrativa".  
Seminario Franco-Mexicano.
- (15). IBIDEM.

## II. - LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES.

Las Administraciones Fiscales Regionales, son las funciones por lo que respecta a la Subsecretaría de Ingresos, que conllevan a la elevación de la recaudación, emprendiendo acciones coherentes que eviten la evasión fiscal, mejorando la relación fisco-causante y en general el total de la organización tributaria.

Las funciones se desempeñan en un ámbito regional más o menos homogéneo donde prestan mejores y más oportunos servicios a los causantes dentro de su localidad, lo que permitirá un ejercicio más eficaz de sus derechos y a la vez, mejorar los sistemas de control.

En las páginas siguientes encontraremos - cual fue el origen de estas Administraciones Fiscales Regionales, así como los aspectos más relevantes del proceso de la desconcentración.

### A. ALGUNOS ASPECTOS DE LA DESCONCENTRACION.

Para efectos de detallar este rubro quisiera adoptar los conceptos reunidos al principio por el suscrito, acerca de la desconcentración, en los cuales se plantea como, un sistema de organización constituido por aspectos prácticos y legales con una estructura formal piramidal en la cual se transfieren facultades exclusivas para la toma de decisiones a los órganos subordinados, conservando los aspectos de planeación y control en el órgano central o superior.

La primera parte del esquema nos señala a la desconcentración; como la unidad de organización administrativa constituida por aspectos prácticos y legales..., misma que podría explicarse en términos del Maestro Fraga, que dice al respecto, "... La administración pública, está constituida en los términos de los principios constitucionales y que la "desconcentración", constituye un procedimiento de carácter jurídico, esto significa que la delegación de facultades en -

que consiste, se efectúe en fundamento a una ley que lo permite, puesto que en un estado de derecho la atribución de competen---cias no está a disposición de los superiores, es indispensable - una ley que dé validez a la división de facultades y a los actos - que realicen los organismos en cuyo favor se ha hecho la delega---ción. (16).

Esta base jurídica indispensable para efec---tuar la desconcentración de los organismos, la encontramos -- primeramente en las modificaciones hechas a los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que establece; ". . . . Para la mejor organización del trabajo podrá de---legarse en los subalternos cualesquiera de las facultades, excep---to aquéllas que por ley deban ser ejercidas por el titular. . . ." (17).

Lo anterior cumple en la Sub-Secretaría de Ingresos, con uno de los objetivos de la Reforma Administrati---va, - dotar a la administración pública de un aparato administra---tivo eficiente - la cual está "orientada a preparar una organiza---ción que logre aumentos significativos en la recaudación". (18).

Sin embargo, el hecho de delegar funciones no soluciona la problemática, pues la concentración geográfica---de los órganos de la administración tributaria determina la bús---queda de modelos organizacionales, acordes a nuestras necesi---dades, que superen además del centralismo, las causas condu---centes del mismo en la Subsecretaría de Ingresos, que funda---mentalmente son las siguientes:

- El incremento en la actividad fiscal por el aumento - - del número de causantes.
- La falta de fluidez en los trámites y procedimientos.
- Complejidad en los sistemas tributarios.
- Insuficiencia de mecanismos de control.
- La diferencia en los sistemas de información.

"Las autoridades Hacendarias, consientes de lo manifestado, pusieron en práctica medidas que conlleva- ron a la desconcentración de la administración fiscal, para lo- cual se diseñó y realizaron algunos programas" entre los que destacan, la regionalización del país. (19). (Que trataremos -- posteriormente).

Con esta finalidad, se creó en febrero de 1972, la Dirección General de Planeación y Descentralización- Administrativa, que ha elaborado entre otros estudios, éste -- proyecto de regionalización que lleva implícito la reorganiza- ción de la Subsecretaría de Ingresos. (20).

Entre las bases que proporcionan validez- jurídica al Programa de Desconcentración, encontramos el -- acuerdo tomado, el 13 de marzo de 1973, por el Ejecutivo Fe- deral que respalda los actos que legalmente procedan para la - Delegación de facultades en funcionarios subalternos y órganos que operen en el interior de la república. (21).

Sustancialmente el contenido de este acuer- do había sido contemplado al tratar " la introducción de cam- bios estructurales en el sistema tributario, representados por la implementación de un proceso de desconcentración de las -- atribuciones, funciones y trámites relacionados con la admi- nistración de impuestos". (22).

Con esta directriz fundamental se materia- lizó por Acuerdo Presidencial del 13 de junio de 1973, (23). en el seno de la Subsecretaría de Ingresos, el proceso de descon- centración con la siguiente estrategia:

1. - Formulación del Programa de Administración Fis- cal Regional.
2. - Elaboración de un esquema de regionalización.
3. - Impulso de la política de coordinación en materia -- de administración de impuestos, en las entidades -- federales.
4. - Creación de los órganos para la ejecución del pro- grama.

5. - Definición del apoyo que los recursos de procesamiento de información deben prestar al proceso.
6. - Integración de recursos humanos para la operación - las dependencias en la región.

## 1.- EL PROGRAMA DE ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL.

La aplicación de la Reforma Administrativa en la Subsecretaría de Ingresos, origina la revisión de funciones similares en el ámbito de la administración de impuestos y la reestructuración global de toda la dependencia, lo cual creó una coyuntura para un nuevo replanteamiento con objetivos más precisos y delimitando áreas de tipo funcional principalmente en el aspecto de administración, (24). tendiente todo esto a encontrar un sistema de organización más eficaz y que cumpla con los objetivos institucionales.

Se estudiaron las soluciones que esa coyuntura ofrecía para definir los mecanismos a través de los cuales se introducirían los cambios estructurales en nuestro sistema tributario y emprender acciones coherentes a fin de lograr los siguientes objetivos: (25).

- Armonizar la legislación tributaria para mejorar la administración en todos sus niveles.
- Elevar la recaudación y evitar la evasión.
- Aumentar la participación en la recaudación a los estados y municipios.
- Mejorar la relación fisco-causante.
- Facilitar la oportuna y eficiente toma de decisión.

## 2. - REGIONALIZACION DEL PAIS.

La decisión de desconcentrar la administración fiscal suponía determinar la circunscripción territorial dentro de la cual debería de operar dicho sistema.

Preparar tal esquema requirió "la elaboración de estudios para analizar una serie de factores económico-fiscales, así como de cargas de trabajo". (26). "Al respecto se tomaron en cuenta datos relacionados con la producción, número de causantes, monto de recaudación, vías de comunicación e infraestructura administrativa existe y, en la medida de lo posible, homogeneidad en los aspectos de actividades económicas relevantes. Por último, se determinó incluir entidades federativas completas para formar el ambiente geográfico de región, por lo que el país quedó dividido en primera instancia por 9 regiones. (27). Gráfica 1.

### CENTRO.

Que comprende los estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

### GOLFO CENTRO.

Agrupando los estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

### METROPOLITANA. \*

Con el Distrito Federal, los estados de Morelos, Guerrero, Hidalgo y México.

### NORESTE.

Que comprende los estados de Nuevo León y Tamaulipas.

### NOROESTE.

Incluyendo los estados de Baja California, Sinaloa, Sonora y territorio de Baja California.

### NORTE CENTRO.

Con los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

### OCCIDENTE.

Integrado por los estados de Aguascalientes, Colima y Jalisco.

#### SURESTE.

Con los estados de Chiapas y Oaxaca.

#### PENINSULAR.

Agrupando los estados de Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Posteriormente fueron creadas las regiones:

#### PACIFICO-CENTRO.

Con los estados de Morelos y Guerrero, (incluidos anteriormente en la Metropolitana).

#### HIDALGO-MEXICO.

La cual fue integrada con los estados de Hidalgo y México, (también incluidos anteriormente en la Metropolitana).

El periodo de instalación de las Administraciones Fiscales Regionales, comprende del 31 de Octubre de 1973, fecha de apertura de la Administración Fiscal Regional del Noreste y termina con la inauguración de la Administración Fiscal Regional Metropolitana, el día 28 de Febrero de 1976.

\*Nota: La Administración Fiscal Regional Metropolitana con jurisdicción en el Distrito Federal en últimas fechas se divide en: Administración Fiscal del Norte del D.F.; Administración Fiscal Metropolitana y Administración Fiscal del Sur del D.F.

### 3. - COORDINACION CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Como ya lo hemos indicado se conservaron las entidades federativas completas para efectuar la regionalización; la cual fue diseñada con propósitos administrativos exclusivamente. Esta medida puede tomarse como práctica, ya que "permite el establecimiento de convenios de coordinación con las entidades federativas", (28). y en la observancia de nuestro sistema de gobierno, se impulsa al federalismo, pues dichos convenios delegan en los fiscos locales la administración y el cobro de algunos impuestos, lo que significa un fortalecimiento en sus economías.

#### 4.- CREACION DE LOS ORGANOS.

Siguiendo la conceptualización, ésta plantea que la desconcentración... está constituida por una estructura formal piramidal... entonces tenemos que por Decreto Presidencial se decidieron crear los órganos que fueran capaces de coordinar el proceso de desconcentración, respondiendo en forma ágil y dinámica a la necesidad de cubrir las etapas previas. Así pues se crea:

La Comisión de Administración Fiscal Regional, órgano formado por funcionarios del más alto nivel integrados en el Programa y, como tal corresponsables de dirigir y controlar el proceso así como evaluar los resultados. Esta comisión queda integrada de la siguiente manera:

Presidente: C. Subsecretario de Ingresos.

Vice-Presidente: C. Oficial Mayor.

Vocales: C. Directores de las dependencias de la Subsecretaría y los funcionarios que determine el C. Secretario de Hacienda.

La Dirección General de Administración Fiscal Regional, que tiene una estructura formada por una Subdirección General y cuatro Sub-Direcciones; identificación y registro de causantes, operación regional, estructuras y sistemas y la de administración, es el órgano encargado de la ejecución del programa de Administración Fiscal Regional y de dirigir y coordinar a las Administraciones Fiscales Regionales. (29). Gráfica 2.

#### 5.- EL PROCESO DE DELEGACION DE FACULTADES.

Los conceptos reunidos por un servidor para la desconcentración, en su última parte expresan... en la cual se transfieren facultades exclusivas a los órganos subordinados para la toma de decisiones, conservando los aspectos de planeación y control en el órgano central.

Previamente al establecimiento de cada una de las Administraciones Fiscales Regionales, se celebraron reuniones con agrupaciones de causantes y asociaciones de tipo profesional en cada una de las entidades, a fin de conocer sus necesidades en lo referente a servicio y trámite que estimen deben desconcentrarse, para definir "aquéllas atribuciones y funciones que de acuerdo con las normas jurídicas y el sistema tributario, sean factibles delegarse.

El acuerdo tomado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el 25 de junio de 1975, señala que con fundamento en los artículos 6o. y 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se delegan a las Administraciones Fiscales Regionales las siguientes facultades:

- a).- Controlar y vigilar el cumplimiento de obligaciones y, en general realizar todos los actos de administración de impuestos y derechos, conforme a las disposiciones fiscales, respecto a los gravámenes a que se refieren los ordenamientos citados por el acuerdo antes señalado.
- b).- Ejercer las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de participación - utilidades a los trabajadores.
- c).- Llevar y mantener al corriente el Registro Federal de Causantes y Retenedores de todos los impuestos federales, asignándoles el número de identificación que les corresponda y escribir las cédulas de registro, sin perjuicio de las facultades que corresponden a las Oficinas Federales de Hacienda.
- d).- Controlar y vigilar que los contribuyentes ó retenedores de todos los impuestos federales obligados conforme a las leyes a presentar declaraciones en exactoras comprendidas dentro de la circunscripción territorial de la administración, cumplan con dichas obligaciones y, en su caso, aplicar las medidas de apremio o formular las liquidaciones provisionales que procedan hasta obtener dicho cumplimiento, sin perjuicio de las facultades de las Oficinas Federales de Hacienda.

e). - Tramitar y resolver únicamente los recursos administrativos de oposición al procedimiento ejecutivo, oposición de terceros, reclamación de preferencia y nulidad de notificaciones cuando, en este último caso, hayan efectuado la notificación que se impugna.

f). - Controlar y supervisar funciones de las Oficinas Federales de Hacienda.

Para el mejor desempeño de su operación lo realizarán en coordinación con el Centro de Informática y la Dirección General de Difusión Fiscal -- respectivamente.

g). - Procesamiento de información regional y programas de entrenamiento, capacitación y superación de funcionarios y empleados de la propia Administración Fiscal Regional y de las Oficinas Federales.

Este acuerdo señala que quedan excluidos de las facultades a que se refiere el artículo anterior, las que indica su artículo segundo.

Para ejercer eficazmente las facultades que le han sido delegadas a las Administraciones Fiscales Regionales, éstas desempeñan las siguientes funciones: (30).

- Incrementar la recaudación, a través de una administración tributaria, acorde a los programas de desconcentración fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Ejecutar los programas de desconcentración fiscal en su región.
- Agilizar los procedimientos administrativos.
- Elaborar y analizar los sistemas y procedimientos de trabajo.
- Diseñar nuevas técnicas de organización y proponer mejoras a los instructivos de trabajo.

- Elaborar los estudios en materia jurídica, económica y - de opinión de los estados comprendidos en su jurisdicción.
- Planear, elaborar y controlar los programas necesarios - para el funcionamiento normal de la Administración Fis-- cal Regional en base a los estudios respectivo.
- Practicar auditorías fiscales, revisión de dictámenes y - de escritorio, siguiendo los lineamientos establecidos por la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.
- Elaborar estudios de las promociones de los causantes pa - ra su trámite correspondiente y/o liquidación, conforme - a las políticas de las Direcciones Administradoras de Im - puestos.
- Procesar en forma manual, mecánica y electrónica, la - información contenida en los documentos fiscales, en ma - teria de registro y recaudación con fines de fiscalización, control de obligaciones y estadísticas. Elaborar progra - mas propios de la sistematización de datos.
- Proporcionar información y orientación sobre los asuntos de las diversas dependencias de la Subsecretaría de Ingre - sos que se tramitan y resuelven en la Administración Fis - cal Regional.
- Vigilar el cumplimiento de las políticas empleadas de - - acuerdo a las plantillas autorizadas; capacitar al perso - nal de las diferentes dependencias de la Subsecretaría lo - calizadas en esa región, registrar y controlar el presu - puesto asignado a la regional, así como administrar los - recursos materiales.
- Las demás que legalmente le sean encomendadas.

En el desarrollo del trabajo hemos obser-  
vado la buena disposición de la Subsecretaría de Ingresos para  
efectuar la desconcentración administrativa, pero se presenta  
el problema más complicado y delicado de la desconcentración,  
según el Maestro Serra Rojas, en la distribución de competen-  
cias, cualquier estudio que se promueva no tendrá la importan-  
cia que tiene el problema de referencia. (31).

Al término de estos estudios se delega con facultades de las Direcciones Generales de: Administración Fiscal Regional, Auditoría Fiscal Federal, Difusión Fiscal, Impuestos Interiores, Impuestos sobre la Renta, Ingresos Mercantiles, Oficinas Federales de Hacienda, Programación y Descentralización Administrativa y del Centro de Informática, que dependen de la Subsecretaría de Ingresos. (32).

Ahora bien, en el ejercicio de las facultades delegadas en las Administraciones Fiscales Regionales, su estructura sustituye a la organización especializada por impuestos, obteniendo una estructura en la cual se puedan introducir cambios adecuados a la dinámica del momento.

## 6. - APOYO DE LOS RECURSOS DE PROCESAMIENTO DE INFORMACION.

El procesamiento electrónico de la información ofrece una mayor eficiencia en la operación de grandes volúmenes que implica la Administración Fiscal, permitiendo nuevos alcances y enfoques en la planeación y control.

Esto representa una serie de ventajas entre las que encontramos:

- a). - Que las Dependencias Regionales, cuenten con una información propia que les hará autónoma para la toma de decisiones y la integración de un Banco Central de datos.
- b). - Permite que los procesos operativos se ejecuten en las entidades regionales.
- c). - Garantiza que las distintas dependencias conserven uniformidad en los procesos.
- d). - Las funciones de evaluación se harán sobre información homogénea.

## 7.- INTEGRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.

Para llevar a cabo la desconcentración administrativa es imperioso contar con personal de alto nivel técnico que los convierta en agentes concientes del cambio y desarrollo de sus funciones si son nuevas.

Tal fue el objetivo al seleccionar el personal desconcentrado a las Administraciones Fiscales Regionales, por otra parte, se decidió darle oportunidad al personal radicado en la región y que reuniera las características señaladas. (33).

## NOTAS

- (16). Gabino Fraga. - "Desconcentración Administrativa". - Secretaría de la Presidencia.
- (17). Acuerdo Presidencial del 27 de Diciembre de 1971. - - Diario Oficial del 12 de Enero de 1972.
- (18). Bases para la Regionalización de la Administración - Fiscal Regional.
- (19). IBIDEM.
- (20). IBIDEM.
- (21). Diario Oficial del 5 de Abril de 1973.
- (22). Gustavo Petriccioli. - "Desconcentración Administrativa". Secretaría de la Presidencia.
- (23). Diario Oficial del 20 de Junio de 1973.
- (24). Gustavo Petriccioli. - "Desconcentración Administrativa". Secretaría de la Presidencia.
- (25). IBIDEM.
- (26). IBIDEM.
- (27). Bases para la Regionalización de la Administración - Fiscal Federal.
- (28). Gustavo Petriccioli. - "Desconcentración Administrativa". Secretaría de la Presidencia.
- (29). IBIDEM.
- (30). Manual de Organización de las Administraciones Fiscales Regionales. - D.G.A.F.R.
- (31). Andrés Serra Rojas. - "Desconcentración Administrativos". Secretaría de la Presidencia.

- (32). Folleto "Feliz Desconcentración". - D.G.A.F.R.
- (33). Gustavo Petriccioli. - "Desconcentración Administrativa". - Secretaría de la Presidencia.

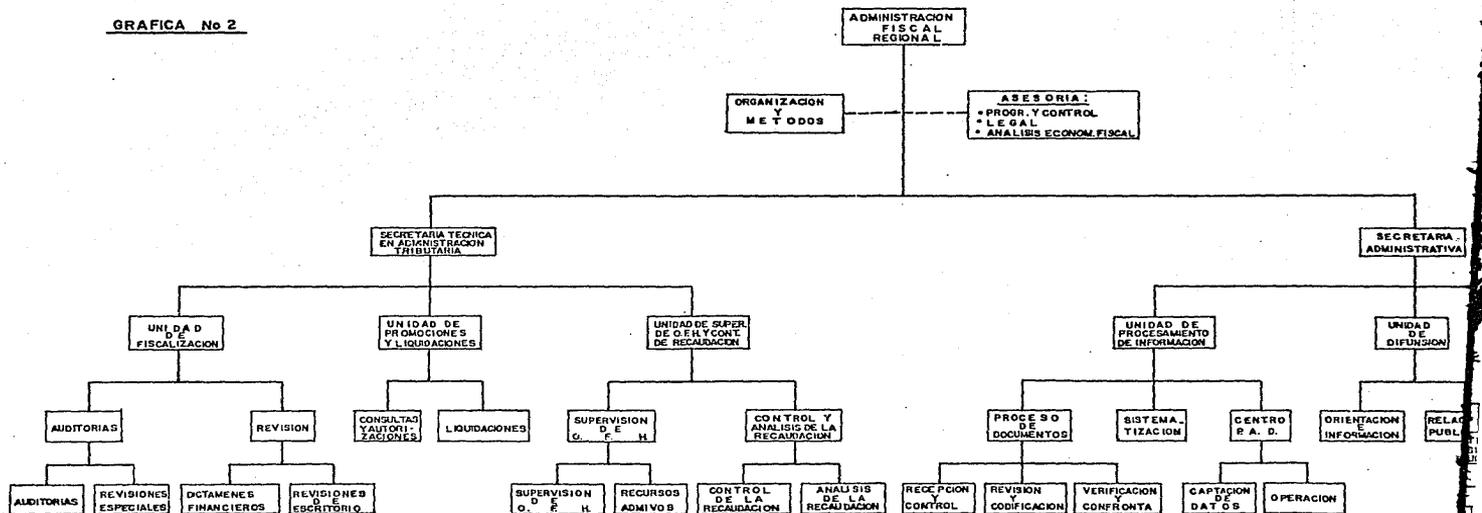
# ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES

- I. NORESTE
- II. OCCIDENTE
- III. CENTRO
- IV. PENINSULAR
- V. NOROESTE
- VI. SURESTE
- VII. GOLFO CENTRO
- VIII. NORTE CENTRO
- IX. PACIFICO CENTRO
- X. HIDALGO MEXICO.
- XI. METROPOLITANA.

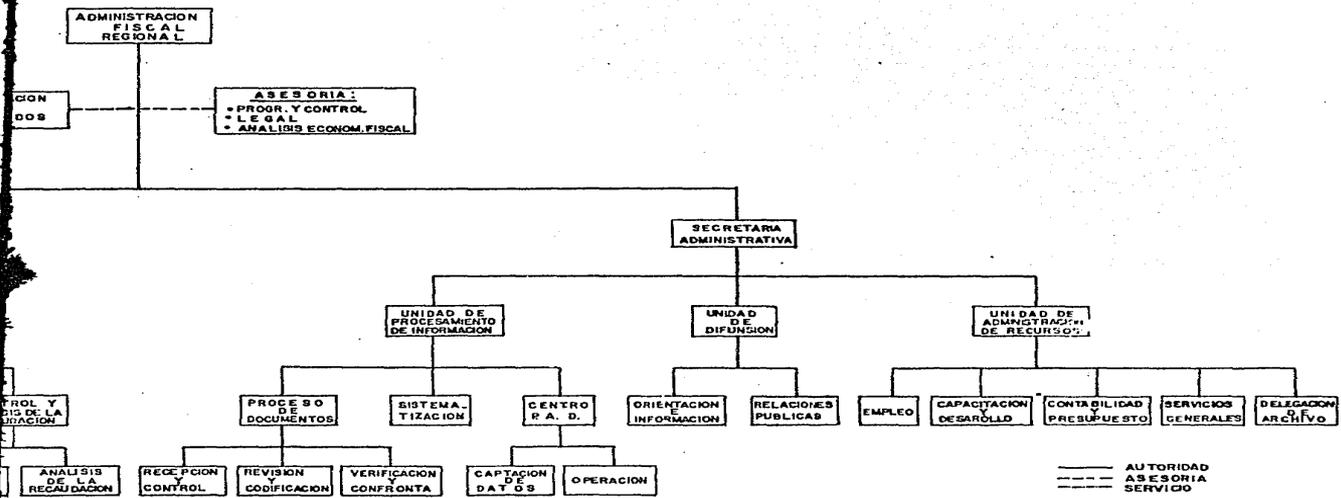


# O R G A N I G R A M A   D E   L A S   A . F .

GRAFICA No 2



# A M A D E L A S A . F . R .



### III. - EVALUACION ADMINISTRATIVA DE LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES.

A cuatro años de haberse instalado la primera Administración Fiscal Regional, juzgo necesario emprender una revisión no de los logros alcanzados, sino de los factores que obstaculizan el sano desarrollo a dichos organismos, y cumplir con el proceso ininterrumpido de revisión de estructuras, sistemas y procedimientos indicado para la Reforma Administrativa.

Teniendo como objetivo lo anterior, nos avocamos a realizar tal estudio, intentando sea una evaluación válida, para lo cual consideramos como universo el total de Administraciones Fiscales Regionales y la metodología siguiente:

OBSERVACION DIRECTA, equivalente a la experiencia adquirida por el suscrito, durante el tiempo que prestó servicios a una Administración de las citadas, y a la oportunidad de visitar otras Administraciones en plan de trabajo.

INVESTIGACION DOCUMENTAL, fase en que se efectuó el estudio bibliográfico de todo lo referente a estos organismos.

ENTREVISTAS, fueron realizadas directamente con personas de diferentes niveles jerárquicos de la mayoría del universo y la propia Dirección General de Administración Fiscal Regional.

ANALISIS, los datos recopilados fueron sometidos a un examen crítico, con el fin de conocer las causas que originan el malestar e impiden el funcionamiento normal de los organismos.

DIAGNOSTICO, en esta etapa describiremos la situación actual por la que atraviesan las Administraciones Fiscales Regionales.

PROPOSICION, basándonos en las consideraciones expuestas anteriormente, proponemos las recomendaciones que creemos adecuadas.

Expondremos a continuación los problemas detectados en la investigación y que de una manera particular un servidor, piensa, son las barreras a librar si nuestros organismos han de desarrollarse sanamente. Utilizaremos para éste análisis los tres últimos puntos de la metodología.

#### A. - ANALISIS.

Estructura. - Anterior a su reestructuración, la Subsecretaría de Ingresos, contaba con una estructura caracterizada por la especialización en los impuestos, impidiendo por su rigidez cambios significativos en su organización. Evitando desconcentrar errores, las Administraciones Fiscales Regionales, están dotadas con una estructura más flexible, pero que sin embargo, por cuestiones meramente políticas, está imposibilitada para adoptar formalmente cuadros básicos acordes a las necesidades de cada Administración.

Por otra parte, a pesar de encontrarse señaladas en la carta de organización las unidades de organización y métodos y otras asesorías, éstas no han sido establecidas en algunas Administraciones.

En otros casos, como el de capacitación y desarrollo, su asignación formal no es respetada y su posesión es diferente en las Administraciones Fiscales Regionales.

Funciones. - La Dirección General de Administración Fiscal Regional, elaboró un manual de organización para las Administraciones Fiscales Regionales, que contiene las funciones a desarrollar, políticas y objetivos a lograr por estos organismos, complementándose con un análisis y valuación de puestos por puntos. Como estos manuales son señalamientos generales para que sirvan de guía al elaborar los propios en las Administraciones Fiscales Regionales, presentan errores tales como: No apegarse a la realidad vivida en estos organismos, no contiene la totalidad de las funciones que corresponde desempeñar a cada puesto; no presenta la totalidad de los puestos, manejan nombres diferentes para señalar los mismos, y en ocasiones, excepcio-

nalmente. Las funciones marcadas son francamente duplicatorias, A pesar de estos errores, en pocas ocasiones se tiene acceso a consultar dichos manuales, pues se encuentran solamente a la disposición de los niveles jerárquicos más altos.

Salvo en algunas Unidades dentro de las Administraciones Fiscales Regionales, no han sido elaborados manuales de organización y funcionamiento, por lo que los esfuerzos por seguir los lineamientos para lograr los objetivos marcados o son duplicatorios o se pierden en el vacío.

Por otra parte, el no contar con dichos manuales, ha originado anarquía y dificultad para delimitar las áreas de acción, las funciones a desempeñar y la responsabilidad y autoridad de cada persona. Relevante sobremane es resaltar que no se cumplen la totalidad de las funciones por falta de algunas Unidades y Asesorías. Además que algunas personas de niveles jerárquicos altos no desempeñan la totalidad de funciones marcadas para su área.

Niveles Directivos, es interesante hacer notar la escasez de conocimientos que poseen muchos individuos, ocupantes de niveles jerárquicos altos, respecto a la ciencia administrativa; sus funciones, principios y objetivos, ignorancia que conlleva a utilizar sistemáticamente métodos anacrónicos e irracionales en el proceso de operación y dirección de las Administraciones Fiscales Regionales. Aunado a esto nos encontramos la herencia legada por el centralismo; acumulación y despacho personal de asuntos escasos en importancia, restándoles tiempo para planear y controlar las actividades, canalizando así nuestras organizaciones al esquema desarrollado por el centralismo.

Agreguemos a lo ya expuesto las limitaciones creadas por estos niveles, al no emprender proyectos y/o dar cumplimiento al total de funciones encomendadas, ocasionando un establecimiento al desarrollo de las Administraciones. Los niveles jerárquicamente altos, ocasionan problemas serios al delegar responsabilidad sin respaldarla con la suficiente autoridad.

Por otra parte los Administradores Fiscales Regionales, celebran reuniones periódicas para discutir temas enfocados hacia el área técnica, olvidando la admi-

nistrativa, solamente en la reunión celebrada en Agosto de 1976, presentó cada Administración la evaluación de la desconcentración administrativa, los logros alcanzados y un análisis de prioridades para 1977, estos documentos son muy heterogéneos en cuanto a su metodología, si la tuvieron, y en su contenido.

Resta decir respecto a este rubro que los niveles directivos en pocas ocasiones se comprometen a efectuar estudios administrativos de verdadera trascendencia que originen cambios significativos a nuestras organizaciones.

Relaciones Humanas, factor indispensable para el desarrollo de nuestras organizaciones, sin lugar a dudas, es la cohesión que logremos entre los individuos que conforman los grupos de trabajo y la relación de satisfacción que el medio ambiente les proporciona. A cuatro años de haberse instalado la primera Administración Fiscal Regional, la mixtura de valores y el aculturamiento general ocasionado por la desconcentración, ha impedido realizar la integración de las personas desconcentradas con las originarias de la región, originando serios problemas entre los que podemos encontrar:

- Ciclo de rotación casi ininterrumpida dentro de las mismas Administraciones Fiscales Regionales y transferencia de personal de Administración a Administración.
- La formación de bloques antagónicos dentro de dichos organismos.
- Que la relación entre empleados y oficinas de apoyo, en no pocas ocasiones sean tirantes debido al empleo constante de preferencias por algunas personas o unidades, obteniendo el reflejo en las actitudes y de eficiencia de las partes afectadas.

En contraposición con lo anterior podemos observar la buena disposición y el verdadero interés demostrado por los empleados para el buen funcionamiento de sus unidades de trabajo.

De los factores más problemáticos en esta área están los sujetos que no encajan en puesto alguno, es decir, quedan "volando", causando graves conflictos en las inter-relaciones personales.

Tratando de solventar la situación la Dirección General de Administración Fiscal Regional, puso en marcha el "Programa de Adaptabilidad Socio-Técnica", el cual a pesar de estar dirigido por reconocida personalidad y del apoyo absoluto de las autoridades, en algunas Administraciones ha fracasado debido a la metodología seguida y al poco o nulo compromiso que los niveles jerárquicos altos, de las Administraciones Fiscales Regionales, han adquirido para lograr el cambio introduciendo dicho programa.

Sistemas, indudablemente el proceso de desconcentración presenta una coyuntura favorable para adoptar nuevos y mejores sistemas y procesamientos en las operaciones de las Administraciones Fiscales Regionales, más sin embargo, seguimos utilizando la rutina dictada por personas con mayor experiencia debido en gran parte a la falta de las Unidades encargadas de introducir las mejoras en los sistemas.

Los nuevos sistemas creados por la Dirección General de Administración Fiscal Regional, para las Administraciones Fiscales Regionales, no son de aplicación práctica, pues no se han puesto en marcha.

Por otra parte, la introducción de nuevos sistemas queda tan solo en buenas intenciones, como es el caso del establecimiento del presupuesto por programa, en algunas ocasiones el establecimiento de los sistemas se encuentra a cargo de los propios jefes de unidad.

Control, existe una fuerte tendencia a controlar el funcionamiento de las Administraciones Fiscales Regionales, mediante acuerdos tomados por las autoridades de los niveles directivos, sin tratar de obtener un sistema más racional para observar de manera más objetiva los resultados obtenidos y corregir sobre bases reales las posibles desviaciones. El centro ha tratado de introducir un control tipo funcional o de Taylor, con éxito relativo.

Comunicación, el problema más grave se origina debido a que las Administraciones para desempeñar sus funciones ocupan dos o más edificios ubicados en diferentes direcciones, así pues, la comunicación tropieza con problemas naturales de tiempo y lugar.

La competencia desleal al ocultar o no proporcionar la información completa, la división de la estructura, así como el aislamiento de los directivos arroja como resultado el caos en el sistema de comunicación formal.

Resta decir, que no contamos con un sistema de información bien definido, y en algunas Administraciones no existe por lo menos paneles de información o cajas de sugerencias.

## B. - DIAGNOSTICO.

Con referencia en el análisis de los factores que obstruyen el desarrollo de las Administraciones Fiscales Regionales, trataré de inferir un diagnóstico global en el que se encuentran los citados organismos.

A pesar de que se han alcanzado logros de cierta envergadura en el funcionamiento de las Administraciones Fiscales Regionales, nos encontramos, muy a nuestro pesar, en circunstancias tales que no hemos podido crear un nuevo ambiente de esa mixtura de valores y culturas originadas por la desconcentración.

Parece ser que navegamos a la deriva, pues no contamos con sistemas y/o procedimientos que nos permitan controlar sobre bases objetivas nuestro funcionamiento, tampoco poseemos esquemas de desarrollo planificado que nos indiquen cuando modificar nuestra estrategia administrativa, si es que la poseemos.

El desarrollo de nuestras Administraciones se encuentra condicionada en un elevado porcentaje al cumplimiento total de las funciones y al emprendimiento de programas tanto técnicos como administrativos perfectamente estructurados.

Dentro de dichas organizaciones carecemos de la integración (cohesión), necesaria de nuestros recursos humanos y lo que es aún peor, no contamos con un enfoque tal que nos permita efectuar la cohesión de los grupos.

En las Administraciones Fiscales Regionales, no ha sido posible abrir canales efectivos de comunicación que permitan establecer una retroalimentación continua.

Nos encontramos en una situación tal, que la falta de sistemas modernos, la integración que aún no alcanzan nuestros cuadros y la falta de técnicas adecuadas en nuestros funcionarios para dirigir, no permitirá a nuestros organismos (Administraciones Fiscales Regionales), responder con satisfacción a la dinámica dictada por la vida actual.

#### C. - PROPOSICION. -

" En algún inadvertido momento de los últimos 20 años, pasamos, sin darnos cuenta de ello, de la edad moderna a una nueva edad, todavía sin nombre.... La vieja visión del mundo, las viejas labores y el viejo centro que hace sólo unos pocos años se llamaban así mismo modernos, y se consideraban al día, ya no tienen sentido " (34).

El cambio es lo más sobresaliente del mundo de hoy y nuestras nuevas organizaciones (Administraciones Fiscales Regionales), no están enfrentándose adecuadamente a él, ya Alfred P. Sloan, lo señaló, " nuestras instituciones sociales no pueden resistir la devastadora rapidez del cambio mucho menos avanzar a la par con ella". (35).

Nuestra burocracia que se ha manifestado nuevamente en las Administraciones Fiscales Regionales, es demasiado sensible a los cambios rápidos e inesperados y lo es aún más, en cuanto que no cuenta con las herramientas apropiadas para avanzar con él. Si queremos continuar en la "batalla" debemos preveer y dirigir una serie de profundos cambios en el modo de organizar nuestro trabajo y nuestras relaciones humanas.

La aplicación en las Administraciones -  
Fiscales Regionales de los elementos e instrumentos de que -  
se vale la administración moderna, nos permitirá ver con --  
anticipación los acontecimientos y situaciones futuras por --  
las cuales atravesará nuestra organización, ofreciéndonos -  
la posibilidad de tomar medidas eficaces para controlar los -  
cambios que se presenten manteniendo el curso establecido -  
para el logro de los objetivos marcados, así mismo, podre -  
mos formular programas detallados de los mejores cursos -  
de acción de acuerdo a nuestras necesidades y recursos con  
que contemos, consecuentemente podremos tomar decisiones  
más acertadas y establecer correcciones inmediatas cuando  
así lo requiera.

En esta época de transición continua, -  
podremos lograr lo anterior solamente cuando nuestras Ad--  
ministraciones introduzcan herramientas tales como: La Ad--  
ministración por Objetivos que nos permite "precisar los re--  
sultados que se esperan de las personas y de las áreas fun--  
cionales de la empresa, conocer objetivamente los logros -  
alcanzados y concentrar la supervisión en áreas concretas".  
(36). La Auditoría Administrativa, "por medio de la cual nos  
avocamos a la revisión y valuación de los objetivos institu--  
cionales. (37). El empleo de un sistema de redes dá por re--  
sultado una planeación mejor, así como una administración--  
y programación de proyectos más complejos y eficaces.(38).  
La aplicación de la investigación de operaciones, "que es el  
método científico y el empleo de técnicas avanzadas de ma--  
temáticas para la solución de los problemas de operación".  
(39). El desarrollo organizacional, que se presenta como -  
una estratégica educativa adoptada para lograr un cambio -  
planeado en la organización, (40). éstos son, entre otros, -  
los instrumentos utilizados por la administración moderna -  
para darle una respuesta al cambio sistemático.

## NOTAS

- (34). Peter Druke.- Citado por Warren G. Benis, en su obra Desarrollo Organizacional.- Vol. I.
- (35). IBIDEM.
- (36). Agustín Reyes Ponce.- Administración por Objetivos.
- (37). J. Antonio Fernández Arena.- Auditoría Administrativa.
- (38). Marvín Flaks y Glenn L. White.- Sistema de Redes .- - Pert/cpm (Cap.18) Sist. y Proc.- Victor Lázaro.
- (39). Clifford D. Cradd y Guy L. Langsford.- Investigación de Operaciones.- (Cap. 15).- Sistemas y Proc.- Victor Lázaro.
- (40). Warren G. Benis.- Vol. I.- Serie Desarrollo Organiza-cional.

#### IV. - RELACIONES HUMANAS Y DESARROLLO ORGANIZACIONAL.

Se ha podido observar, en páginas anteriores, que uno de los más agudos problemas a los cuales enfrentan a las Administraciones Fiscales Regionales, es la inter-actuación e inter-relación de los elementos humanos. La naturaleza de esta relación no la podemos calificar precisamente de excelentes, sino todo lo contrario, nos encontramos que el tipo de relaciones originadas en nuestros organismos están minando de una manera constante los sistemas establecidos.

Ahora bien, si la eficacia y eficiencia que puedan obtener nuestras Administraciones Fiscales Regionales, la debemos en gran parte a los recursos humanos y a la inter-relación que entre estos se establezca, nuestras acciones deben orientarse no tan sólo a resolver el problema que nos aqueja tratando de describir los elementos componentes de estas relaciones; comunicación, autoridad, formación de grupos, etc., no, debemos buscar modelos menos académicos pero más realistas y creativos que nos auxilien a solucionar la problemática presentada.

La proposición que a este respecto hacemos, para solventar nuestra problemática, es la utilización de un esquema donde la participación activa tenga consecuencias positivas y se cree en todos los integrantes de la organización una conciencia que nos comprometa a esforzarnos por un cambio significativo en nuestras organizaciones, de tal suerte, que contribuyamos a crear un medio ambiente propicio para la satisfacción de las necesidades de ambos; individuos y organización. Ya que como dice Etzioni, " hemos nacido en organizaciones, hemos sido educados por ellas, y los más de nosotros pasamos la mayor parte de nuestras vidas trabajando para ellas", (41). ¿por qué entonces no buscar la realización de nuestros objetivos dentro de su seno?

Particularmente pienso que un modelo de estrategias de inter-relación humana para el desarrollo organizacional, es el tratamiento adecuado para la solución a nuestros problemas, dentro de esta área.

## A. - LAS DIFERENTES ESCUELAS EN LA ADMINISTRACION. (42).

Relata Fernández Arena, en su obra, -- "El Proceso Administrativo", la evolución de la organización desde el hombre prehistórico al estado moderno, cita -- las diferentes escuelas que dieron origen a la administración como ciencia y a los hombres más relevantes que contribuyeron con sus estudios al desarrollo integral de la administración... Describe así mismo las ciencias, sistemas y técnicas que le sirven de apoyo para lograr la organización ideal.

Menciona el citado autor las siguientes escuelas:

- La Administración con base en la ingeniería.
- La Administración con base en las relaciones humanas.
- La Administración con base en la sistematización.
- La Administración con base en el empirismo.
- La Administración con base en las matemáticas.
- La Administración general.

Describe Fernández Arena, los estudios más importantes de cada escuela y los hombres que los realizaron, señalando los logros alcanzados. Dentro de estas -- tendencias, nos referiremos sólo a la administración -- con base en las relaciones humanas, que surge como una -- respuesta al maquinismo y a la identificación del hombre como simple herramienta, sujeta a incrementos en su productividad; llevan a cabo los integrantes de dicha escuela una -- serie de estudios y formulación de opiniones tendientes a -- restablecer el valor integral del ser humano. Estos estudios destacan la importancia de las relaciones interpersonales, -- el liderazgo y la autoridad, el medio ambiente del trabajo y -- la psicología industrial, los incentivos, la motivación, la -- realización del individuo, etc., para el incremento de la -- producción y lograr la excelencia en la organización.

Como podemos observar los antecedentes y origen del incipiente relativamente, desarrollo organizacional lo encontramos en la tendencia de la administración con enfoque en las relaciones humanas.

## B. - DEFINICION.

Debemos iniciar la preparación de este esquema, de Desarrollo Organizacional, por definir su concepto, para lo cual utilizaremos la definición que dos eminentes consultores de Desarrollo Organizacional, han expresado, Warren G. Bennis, lo describe como una respuesta al cambio, una compleja estrategia educativa cuya finalidad es cambiar las creencias, valores, actitudes y estructuras de las organizaciones, en tal forma que estas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías y retos, así como al ritmo vertiginoso del cambio mismo. (43).

Por su parte, Richard Beckhard, lo define como un esfuerzo planificado, de toda la organización, y administrado desde la alta gerencia para aumentar la efectividad y bienestar de la organización, por medio de intervenciones planificadas en los "procesos" de la entidad, los cuales aplican los conocimientos de la ciencia del comportamiento. (44).

Con base en estas consideraciones desarrollaremos este capítulo para tratar de obtener un esquema de referencia que de acuerdo a nuestras necesidades nos ofrezca mayores posibilidades de desarrollo integral en las Administraciones Fiscales Regionales.

## C. - OBJETIVOS DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL.

La preocupación de los estudiosos de la administración y demás ciencias, se centra ahora en el cambio constante de nuestro diario devenir. Nos enfrentamos a una sucesión sistemática de cambios en todos los órdenes de nuestra existencia, dentro de los cuales nuestras organizaciones no podían ser la excepción.

El cambio sustancial y casi radical de la explosión de los conocimientos, de la tecnología de las comunicaciones, etc., repercuten significativamente en nuestros organismos, los cuales están conformados en un sistema burocrático que acentúa su debilidad para afrontar de manera adecuada la turbulencia del momento actual.

" Hay por lo menos, cuatro amenazas importantes para la burocracia": (45).

- 1.- Cambio rápido e inesperado.
- 2.- Aumento de tamaño cuando el volúmen de las actividades tradicionales de la organización no es suficiente para sustentar el crecimiento o desarrollo (varios factores intervienen en estos gastos generales burocráticos, controles más estrechos e impersonalidad a causa de la dispersión burocrática; reglas anticuadas y estructuras organizacionales).
- 3.- Complejidad en la tecnología moderna que requiere armonizar actividades y personas de competencias muy diversas y muy especializadas.
- 4.- Una amenaza básicamente psicológica que deriva de un cambio en el comportamiento de los dirigentes.

Podemos hacer notar que hasta el momento actual la eficacia de la burocracia radica en su capacidad de tratar lo rutinario, cualquier cambio brusco distorciona sus sistemas. Las relaciones interdisciplinarias nos conducen a adoptar controles más adecuados para mantener el curso de acción y valorar nuestra eficacia de una manera más objetiva. La aceptación de conducir las organizaciones sobre valores más humanos y necesidades de los hombres, así como de la sustitución del poder omnipotente por el de colaboración deja atrás viejos modos de dirección.

Deducimos de lo anterior, que de continuar por la misma ruta, sin lograr cuando menos adecuaciones administrativas, el sistema dentro del cual desarrollamos nuestras actividades se derrumbará inevitablemente.

El desarrollo organizacional enfoque - relativamente nuevo, para buscar un marco de referencia - dentro del cual puedan desarrollarse nuestras organizacio- nes al mismo tiempo que satisfagan las necesidades, tanto del individuo como de la organización, queda comprendido - dentro de la administración con base en las relaciones hu- manas, pues basa su actuación sobre los valores, actitu- des y las relaciones entre los individuos, tomando en con- sideración, cuando así procede, las metas estructuras y - técnicas de la organización.

Los cambios que esta estrategia bus - ca, están ligados directamente con las exigencias que la or- ganización intenta satisfacer, Bennis, lista las siguientes: (46).

- 1.- Problema de destino, crecimiento, identidad y - revitalización.
- 2.- Problema de satisfacción y desarrollo huma- --- nos y
- 3.- Problema de eficiencia organizacional.

Al efectuar la implantación de un es- - quema de desarrollo organizacional, éste busca entre --- otros los objetivos siguientes: (47).

- 1.- Desarrollar un sistema viable y capaz de auto - rrenovarse, el cual debe ser orgánico en vez - de dinámico.
- 2.- Crear condiciones donde se hace aflorar el con - flicto y manejarlo.
- 3.- Desarrollo de una creciente comprensión entre los grupos de trabajo y entre los individuos de - cada uno de estos. De tal suerte que avancemos hacia una gran colaboración y poca competen- - cia.
- 4.- Desarrollar una "administración por grupos" - más eficaz, por medio de la creación de meca- nismos de continuo mejoramiento.

- 5.- Alcanzar el punto donde se tomen más decisiones sobre la base de la fuente de información y no de la función organizacional.
- 6.- El mejoramiento de la competencia inter-personal.
- 7.- Una transferencia de valores que haga que los factores y sentimientos humanos lleguen a considerarse legítimos.

#### D.- CAMBIO EN LA CULTURA.

" A medida que los miembros de la empresa trabajan para lograr sus objetivos de utilidades, se van desarrollando patrones sobre como deben efectuarse los trabajos, se determinan los objetivos operacionales, se inventan los procedimientos y se establecen las rutinas, se establecen los formalismos, estatutos y reglamentaciones, se formulan políticas, surgen normas y estándares, se logra orden y resultan los métodos, se sabrá lo que se espera que el personal deba hacer, se imprimen, fijan y determinan las actitudes, suposiciones, creencias y realidades. Las personas se van ajustando a estas circunstancias hasta cuando sus acciones parecen tan naturales que se tornan como en su segunda naturaleza".

"Estos son los elementos involucrados en la cultura de las empresas, es tan real la operación y para el sano funcionamiento de la compañía como su objetivo. Sin embargo, las tradiciones y precedentes que se han acumulado y estabilizado pueden en ocasiones desviar notablemente los asuntos estrechamente correlacionados con los objetivos".

" Las prácticas empresariales han desarrollado una cultura ordenada y regular que adopta la autoridad de la certeza, aunque ya esté tan pasada de moda que no se ajuste a las necesidades de la organización en in finidad de ocasiones esto retrasa el impulso del desarrollo". (48).

El estatismo de nuestra cultura, es --  
pues una rémora que no nos permite amoldarnos a nuevos --  
patrones con la rapidez con que evoluciona el cambio, a --  
menos que intentemos cambiar dicha cultura, lo cual se --  
presenta difícil, "Ya que no podemos poner en tela de jui --  
cio la apropiada que sea la cultura de la organización, sin  
embargo, el gran desaffo es someter la cultura organiza --  
cional bajo administración deliberada". (49).

"Con atención a lo anterior en ocasio  
nes encontraremos que la cultura actúa en sentido inverso  
al cambio, así vemos que los hombres ocasionalmente --  
abandonan los objetivos y realizan una mínima contribu --  
ción para mantenerse dentro de la organización, incluso --  
esta posición a veces se fortalece. Por esta razón hace --  
énfasis en la administración o manejo de la cultura como --  
puerta de entrada a "la excelencia empresarial".

"En la búsqueda del cambio, obtendre  
mos la excelencia empresarial cuando las fallas en la cul --  
tura puedan llevarse a un mínimo y el impulso para solu --  
cionar el problema a un máximo".

Las organizaciones si aspiran al cam  
bio de su cultura para obtener un aparato eficiente que --  
les asegure una más rápida adaptación al cambio deberán  
cubrir los requisitos que se anotan a continuación: (50).

#### Requisitos para el cambio.

- 1.- Para cambiar una compañía, es necesario --  
cambiarle todo.
- 2.- Para cambiar una compañía, es necesario que  
quienes la dirigen conduzcan el cambio.
- 3.- Para cambiar una compañía, el esfuerzo debe  
hacerlo la misma compañía y en una opera ---  
ción de conjunto.
- 4.- Para cambiar una compañía, es necesario --  
aplicar formas sistemáticas de análisis y re--  
flexión con el fin de lograr un modelo de exce --  
lencia para la compañía.
- 5.- Para cambiar una compañía, es necesario ver,  
entender y comprometer a sus miembros en el  
cambio de todas aquellas actividades que no --

son en la actualidad, lo que deberían ser.

- 6.- Para cambiar una compañía, es necesario que quienes la manejan, estudien la situación de su propia compañía en términos específicos y operacionales.
- 7.- Para cambiar una compañía, es necesario proceder en una forma ordenada y por etapas.

## NOTAS

- (41). A. Etzioni.- Citado por Nicos P. Mourelis.- Organización y Burocracia.
- (42). Adaptación de la obra.- El Proceso Administrativo. J. Antonio Fernández Arena.
- (43). Warren G. Bennis.- Serie Desarrollo Organizacional.- Volúmen 1.
- (44). Richard Beckhard.- Desarrollo Organizacional.- - Volúmen 2.
- (45). Tomado de Warren G. Bennis.- Serie Desarrollo Organizacional.- Volúmen 1.
- (46). IBIDEM.
- (47). Adaptación de Bennis y Beckhard.- Obras citadas.
- (48). Warren G. Bennis.- Serie Desarrollo Organizacional.- Volúmen 1.
- (49). Richard Beckhard.- Serie Desarrollo Organizacional.- Volúmen 2.
- (50). IBIDEM.

## V. - MODELO PARA APLICAR EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES.

Llegamos al momento, después de describir qué es el Desarrollo Organizacional y sus objetivos, de tratar de formar nuestro propio esquema de desarrollo para lo cual hemos tomado de referencia autores, que funcionan como consultores de este proceso relativamente nuevo, entre los que destacan están: Bennis, Beckhard, Blake, Lawrence y Lorsch, lo que aquí se explica es tomado de estas lecturas.

Los autores mencionados utilizan instrumentos análogos aunque con enfoque diferente, han desarrollado cada uno de ellos una estrategia y un modelo que utilizan en sus asesorías, nosotros tomaremos lo que de los modelos nos parezca como el mejor canal para el logro de nuestros objetivos. "Lo importante del Desarrollo Organizacional es que los datos los origina el propio sistema, con frecuencia estos son los únicos datos que valen, pues hay suficientes pruebas que los datos recogidos no causan el suficiente impacto que los datos auto-originales". (51). Utilizar en forma exclusiva un cuadro limita la acción del Desarrollo Organizacional. (52).

Comenzaremos a exponer los pasos que de acuerdo a nuestro criterio requieren las Administraciones Fiscales Regionales, para la implantación del programa de Desarrollo Organizacional.

### A. ANALISIS.

Es determinante hacer una revisión de nuestro desenvolvimiento como organización y de nuestro funcionamiento intrínseco; como el de las operaciones que conllevan la integración de nuestros elementos. Dentro de este análisis deben estar incluidos: la cultura, el medio ambiente, las estructuras y los sistemas organizacionales.

La cultura de una organización debe ser entendida como el conjunto de valores, necesidades, expectativas, creencias y normas aceptadas y practicadas por ella (53).

Nosotros hemos practicado un análisis de lo que parece impedir el cumplimiento de nuestras esperanzas para llegar a lo que Blake y Moun-ton, califican de -- "excelencia empresarial". (54). No hay que olvidar que el análisis engloba la situación de todas las Administraciones Fiscales Regionales, que cada una posee caracteres distintos y la aquejan problemas diferentes, aunque similares, los cuales deben recibir un tratamiento adecuado, "Por lo que al planearse las medidas deben ajustarse a los requisitos del ambiente de la organización y al estado actual de la misma". (55).

Este análisis deberá ser efectuado por las personas de más alto nivel jerárquico, pues la experiencia lo dicta así, de tal manera que se comprometan en el proceso de implantación del esquema de Desarrollo Organizacional. Es necesario que nuestros dirigentes por principio de cuentas se percaten de la necesidad primordial de inducir cambios, aunque no es determinante que conozcan al principio los problemas subyacentes de la organización.

## B. - DIAGNOSTICO.

El diagnóstico es la etapa de la consultoría en la cual se describe sin evaluarse, la situación actual de una persona de un grupo o de una organización. (56). En páginas anteriores nosotros ya hemos intentado un diagnóstico global de nuestras Administraciones Fiscales Regionales.

Los autores antes mencionados también adoptan un sistema para diagnosticar en qué estado se encuentran los individuos, los grupos o las organizaciones, todos ellos convergen substancialmente en lo que debe ser un diagnóstico y cómo se efectúa.

Blake/Mouton, utilizan su modelo de cuadro organizacional Grid, en el cual se describen cada acción empresarial que singulariza la importancia de este asunto en el éxito de una empresa, le siguen tres afirmaciones: La primera describe el criterio de excelencia según los expertos. La segunda es semejante a las condiciones actuales que se han presentado a través de una adaptación evolutiva y de ajuste en muchas compañías. La tercera es una descripción de condiciones inferiores, empobrecidas e inaceptables. (57). Las actividades de la empresa tendrán que caer en alguna de las afirmaciones de la cual se podrá inferir el diagnóstico e inclusive la evaluación total de la empresa. Como explica Beckhard, quiere decir examinar la necesidad del cambio y el estado del sistema. (58). Por su parte, Walton, elaboró un diagnóstico exclusivamente para los conflictos interpersonales dividiéndolos en cuatro elementos: los problemas que constituyen el conflicto, las circunstancias que lo precipitan, los actos pertinentes de los protagonistas y las consecuencias del conflicto, (59). es de suma relevancia explicar que los problemas humanos son tan grandes y afectan de manera directa la organización, que el Desarrollo Organizacional gira alrededor de ellos. Respecto al diagnóstico del estado actual de las organizaciones, Bennis, nos presenta el modelo siguiente:

- 1).- ¿Son los cambios que constituyen las metas de Desarrollo Organizacional apropiadas para el sistema que se trata?
- 2).- ¿Está el estado cultural del sistema preparado para el Desarrollo Organizacional en lo que respecta a los aspectos que a continuación se indican? de valores, fenómenos interpersonales, resolución de conflictos, de control y autoridad, interdependencia del sistema.
- 3).- ¿Están las personas importantes involucradas y comprometidas?

- 4).- ¿Están los miembros del sistema adecuadamente preparados y orientados para el Desarrollo Organizacional? (60). Generalmente, dicen - Lawrence/Lorsch, consideramos que existen - discrepancias entre lo esperado y lo deseado, - (metas), y los resultados reales. Generalmente consideramos esto como una manera de detectar las dificultades cuando los resultados - no son satisfactorios, sin embargo, cuando - - mucho, es el modo de localizar oportunidades - no anticipadas cuando los resultados son satisfactorios, en cualquier caso, el diagnóstico es un punto de partida, la discrepancia no se explica ni se justifica por sí misma. (61).

### C. ESTRATEGIA.

" Una preocupación universal de los directivos de las empresas es desarrollar y adaptar sus organizaciones para afrontar mejor el ambiente en que operan y moldearlo. "Productividad" y "motivación", son dos palabras inevitablemente ligadas, vamos a considerar la organización como un complejo sistema humano con un carácter único; su propia cultura y un sistema de valores, los cuales deben ser examinados continuamente, analizados y mejorados, si el resultado ha de ser la óptima productividad y motivación . (62).

En atención a los párrafos anteriores, - este esquema lo vamos a utilizar básicamente para tratar el problema de relaciones humanas\* ya que como lo expresaba Bennis, el verdadero empuje hacia los cambios, proviene - de la necesidad no sólo de humanizar la organización sino - también de utilizarla como un crisol para el crecimiento - personal y el desarrollo de la autorealización. (63).

Para lograr lo anterior, como ya hemos venido señalando, debemos contar con una estrategia - de desarrollo, lo cual debe dar inicio cuando:

La persona que sea responsable directo de introducir en la Administración Fiscal Regional, el proceso de Desarrollo Organizacional, sostenga primeramente una serie de pláticas con los directivos de cada uno de estos organismos para hacer un relato de lo que es el Desarrollo Organizacional, cuáles son sus metas y sus aplicaciones, así como sus barreras.

La experiencia con el modelo de "Adaptabilidad Socio-Técnica" nos permite opinar que la estrategia debe iniciar con los niveles superiores, de tal suerte que se comprometan a dirigir el cambio. La tercera fase para este cambio en cualquier organización, es la planeación de la estrategia, que consiste en el desarrollo de un plan para el mejoramiento organizacional.

Se ha dicho que los datos autogenerados son quizá los únicos válidos en la implantación de un programa de Desarrollo Organizacional, sin embargo, especulando un poco, vamos a tratar de formar una estrategia útil para las Administraciones Fiscales Regionales.

- 1.- Formación del equipo de más alto nivel.
- 2.- Formación de equipos de trabajo.
- 3.- El trabajo educacional y la Oficina de Capacitación y Desarrollo.
- 4.- Evaluación del programa.

1.- Formación del equipo de más alto nivel.

(Formado por el Administrador, los Secretarios y los Jefes de Unidad).

La integración de este equipo tiene como objetivo, el detallar en la medida de lo posible en qué consiste el Desarrollo Organizacional, qué beneficios tiene su aplicación y el de comprometer a todas las personas importantes en la implantación de este proceso. Los integrantes de este grupo se responsabilizarán de la elaboración del análisis y el diagnóstico de sus respectivas Administraciones Fiscales Regionales, el cual se elaborará de acuerdo a la explicación hecha anteriormente; visión retrospectiva de la organización, su cultura, su medio ambiente y todos los factores que afecten su desarrollo, se pondrá

en marcha el programa desde ese momento y se reafirmará al tratar de ubicar la problemática encontrada, en las "seis áreas básicas": "problemas de integración, colaboración, poder, adaptación, revitalización e identificación, Y pensarán cada uno, las recomendaciones que podrían hacerle al Administrador sobre los principales problemas que cayeran dentro de su particular área específica". (64).

Otra de las responsabilidades de este grupo está en el diseño de una estrategia deliberada y consciente que determine claramente sus metas y la estrategia misma con su perspectiva temporal de desarrollo, lo cual incluiría un análisis de los subsistemas.

Todo esto suponiendo que sólo tuviéramos que satisfacer las necesidades de la implantación del problema de Desarrollo Organizacional. Al tratar problemas de conflictos interpersonales, de sistemas de comunicación, de cambio de cultura, el tratamiento se aplica con otros instrumentos y se lleva hasta el final.

## 2.- Formación de los grupos de trabajo.

Generalmente la empresa es la que indica donde prestará sus servicios tal o cual sujeto, muchos de los individuos que conforman los grupos de trabajo ni siquiera tuvieron la oportunidad de escoger el área donde les hubiese gustado prestar sus servicios. El problema aumenta cuando se conjugan caracteres, creencias y valores de personas de distintas regiones, por lo que "uno de los problemas que afectan a la efectividad organizacional es la cantidad de energía no funcional gastada en competencia inapropiada y luchas entre grupos que deben colaborar unidos". (65).

Pienso que al introducir el Desarrollo Organizacional en las Administraciones Fiscales Regionales, el tratamiento más adecuado es "tomar" áreas funcionales completas, así la aplicación del Desarrollo Organizacional es a subsistemas enteros, y la utilización de instrumentos como la confrontación, sensibilización y en general el tratamiento de los conflictos será más aplicable a áreas específicas.

Es importante que se trabaje en grupos para enseñarles a lograr su armonía.

Una de las tareas explícitas de Douglas Mc Gregor, al actuar como consultor de una empresa, era ayudar a formar un "equipo eficaz", para lo cual elaboró una escala global que representaba lo más fielmente posible estas características. (tabla 1). (66).

- Grado de confianza mutua:  
Suma sospecha \_\_\_\_\_ suma confianza  
(1) (4) (7)
- Comunicaciones:  
Defensivas, cautelosos \_\_\_\_\_ Abiertas, auténticas  
(1) (4) (7)
- Grado de apoyo mutuo:  
Cada uno para sí \_\_\_\_\_ Genuino interés o preocupación por todos los demás.  
(1) (4) (7)
- Metas del equipo:  
No comprendidas \_\_\_\_\_ comprendidas claramente  
(1) (4) (7)
- Manejo de conflictos dentro del equipo:  
Se niega, se eluden, se reprimen o se -- Se aceptan que existen y se les soluciona trabajando a fondo --  
llegan a acuerdos in intermedios. \_\_\_\_\_ para ello.  
(1) (4) (7)
- Utilización de los recursos de los miembros:  
El equipo utiliza las competencias. \_\_\_\_\_ No hay competencias destructivas dentro del grupo.  
(1) (4) (7)
- Métodos de control:  
El control es impuesto \_\_\_\_\_ Autocontrol  
(1) (4) (7)

|                                   |     |                                     |
|-----------------------------------|-----|-------------------------------------|
| - Ambiente organizacional:        |     |                                     |
| Restringido, represión            |     | Libre, respaldo, -                  |
| para lograr acatamien <u>to</u> . |     | respeto a las dife <u>rencias</u> . |
| (1)                               | (4) | (7)                                 |

El objetivo principal de este ejercicio, es proporcionar retro-información a cada miembro del grupo sobre como perciben los otros el grupo en relación con sí mismos y sobre como puede ser éste mejorando efectivamente.

a).- Tratamiento de los grupos de trabajo.

Es recomendable que el número de integrantes al formar los grupos de trabajo no exceda de 12 personas incluyendo al coordinador del grupo. Habrán tantos coordinadores como grupos que formen, y un coordinador general que será el mediador entre los trabajos desarrollados y el consultor de Desarrollo Organizacional.

Enfatizamos la importancia de incluir en estos grupos, personas de una misma unidad y hasta donde sea posible, sean integrados por grupos naturales y/o familiares, de manera tal que los casos discutidos por el grupo sean del dominio general ya que las discusiones serán orientadas a las acciones.

Al quedar formados los grupos de trabajo se les instruirá en qué consiste el Desarrollo Organizacional, sus objetivos y se describirán algunas de las intervenciones más comunes de tal suerte que el grupo conozca el sistema y sus beneficios.

Para discutir los casos, los grupos tendrán que efectuar 2 sesiones en el transcurso de la semana con duración de 2 horas cada una.

Estas discusiones implican el proceso siguiente;

- Recopilación de información. Es conveniente se proporcione a los participantes información rela-

cionada con las facultades delegadas a la Administración Fiscal Regional, sus funciones, políticas y objetivos, y específicamente de la unidad correspondiente, de tal suerte que la discusión esté orientada sobre bases orgánicas para que las decisiones tomadas sean factibles de ser aplicadas.

"En la generación de la información el grupo hará un planteamiento, discusión y clarificación de la misión del grupo. Se discutirán los problemas más importantes que se presenten al realizar las tareas, considerando en primer orden las que necesariamente afecten a todo el grupo y en las cuales puedan ellos trabajar. Seleccionarán aquéllos puntos a los que deba darse prioridad, para su inmediato trato. Al mismo tiempo seleccionarán aquéllos puntos que la alta gerencia deba darles primacía. El criterio para la inclusión de estos problemas es que el grupo no pueda manejarlos". (67).

- Retro-información, seleccionados los problemas de acuerdo a su importancia, se efectuará una agrupación de los mismos conforme a la clasificación dada en páginas anteriores, ya que esto nos ofrece una base para darle el tratamiento más adecuado.

Posiblemente la primera etapa del Feet Back, sean las posibles recomendaciones que cada integrante del grupo pueda proporcionar a los niveles directivos para solucionar los problemas que cayeran dentro de su particular área de influencia. Pueden posteriormente discutirse en grupo las soluciones ofrecidas con el fin de que la recomendación sea la más viable en su aplicación.

Dentro de este rubro caen la discusión de los casos. Los grupos T y las reuniones de confrontación entre individuos y/o grupos.

- Planificación de los objetivos, es extraordinariamente importante que este proceso comience en -

la parte directiva de la organización. Sin embargo, cada grupo o individuo debe preparar la fijación de sus objetivos. Esta planificación debe dársele un enfoque sistémico; la fijación de los objetivos individuales, conjuntamente estos formarán la planificación de los objetivos de los subsistemas y a su vez los de toda la organización.

- Trabajo educacional, indiscutiblemente el programa de Desarrollo Organizacional en las Administraciones Fiscales Regionales, no debe ser dirigido por la oficina de Capacitación y Desarrollo, sino sólomente por la máxima autoridad o por el grupo de más alto nivel.

Sin embargo, dicha oficina juega un importante papel dentro del programa de Desarrollo Organizacional, pues no solamente bastará la formación de grupos y lo concerniente de éstos, dirigido a la acción. "Implica el programa de esfuerzo educativo primordial como son: La participación en un seminario de cuadro gerencial Grid; un curso de relaciones humanas, formación de equipos de trabajo, y muchos otros encaminados a hacer que sus miembros tengan más conciencia de sí mismos y del proceso del grupo". (68).

La oficina de Capacitación, tendrá bajo su responsabilidad la instrucción por medio de la cual los individuos adquirirán las habilidades, actitudes y orientación congruentes para buscar y adaptarse mejor a un nuevo medio ambiente.

#### D. - EVALUACION DEL PROGRAMA.

Los grupos efectuarán una valoración constante de la eficacia de su programa de cambio en la organización total en períodos cortos y de una manera más formal a larto plazo.

## NOTAS

- (51). Richard Beckhard. - Serie Desarrollo Organizacional. Vol. 2.
- (52). Lawrence/Lorsch. - Serie Desarrollo Organizacional. Vol. 4.
- (53). Glosario de la Serie Desarrollo Organizacional.
- (54). Blake/Monton. - Serie Desarrollo Organizacional. Vol. 3.
- (55). Lawrence/Lorsch. - Serie Desarrollo Organizacional. Vol. 4.
- (56). Glosario de la Serie Desarrollo Organizacional.
- (57). Blake/Monton. - Serie Desarrollo Organizacional. Vol. 3.
- (58). Richard Beckhard. - Serie Desarrollo Organizacional. Vol. 2.
- (59). Walton. - Serie Desarrollo Organizacional. - Vol. 5.
- (60). Warren G. Bennis. - Serie Desarrollo Organizacional. Vol. a.
- (61). Lawrence/Lorsch. - Serie Desarrollo Organizacional. Vol. 4.
- (62). Richard Beckhard. - Serie Desarrollo Organizacional. Vol. 2.
  - \* Es decir, la adaptabilidad e integración de los individuos al grupo y al nuevo medio ambiente al que los — desconcentraron.
- (63). Warren G. Bennis. - Serie Desarrollo Organizacional. Vol. 1.
- (64). Richard Beckhard. - Serie Desarrollo Organizacional. Vol. 2.

- (65). Warren G. Bennis.- Serie Desarrollo Organizacional.  
Vol. 1.
- (66). Richard Beckhard.- Serie Desarrollo Organizacional.  
Vol. 2.
- (67). Warren G. Bennis.- Serie Desarrollo Organizacional.  
Vol. 1.
- (68). IBIDEM.

## VI. - AUDITORIA ADMINISTRATIVA.

Hemos enfatizado a lo largo del trabajo - la rapidez manifestada por los cambios en todas las áreas de nuestra vida y en especial la repercusión del mismo en nuestras organizaciones. Este cambio constante ha originado nuevos conceptos e instrumentos auxiliares en la operación y dirección de las empresas, creando al mismo tiempo situaciones más complicadas que hacen de los modelos adoptados para la toma de decisiones, modelos prematuramente obsoletos. Leonard, nos dice al respecto, "Muchas organizaciones no han actuado con la premura necesaria en la aplicación de las técnicas administrativas modernas y en la adopción de los sis temas administrativos que exigen los tiempos".

Es necesario, si queremos que nuestras organizaciones se desarrollen sanamente, adecuar los sistemas, procedimientos y métodos, al mismo tiempo que actualizar nuestras políticas, objetivos y metas a las circunstancias exigidas por los momentos actuales. Lograremos lo anterior, imponiendo una frecuente revisión y valorización de todos los "factores que pesan en el desenvolvimiento de la or ganización", de tal forma que esto conlleve a "reducir la posibilidad de error al mínimo tomando decisiones sensatas y lógicas y manteniendo un buen control de los elementos". Quizás el mejor instrumento con que se cuenta sea la Auditoría Administrativa. (69).

### A. - ESCUELA DE LA ADMINISTRACION GENERAL.

En páginas anteriores ya hemos citado - las diferentes escuelas en que se basa la administración científica. Dentro de ellas existe una tendencia particular que - "pretende delinear principios básicos y considerando generales que otorguen categoría científica a la administración proporcionándole universalidad. Esta escuela no se concreta solamente al análisis de la producción sino que abarca en sus teorías el aspecto integral de la administración. Encontramos en esta escuela el origen de la Auditoría Administrativa". (70).

## B. - DEFINICION.

En cuanto a la definición del concepto de Auditoría Administrativa, Williams P. Leonard, nos dice, "es un examen completo y constructivo de la estructura organizativa de la empresa, institución o departamento gubernamental; o de cualquier otra entidad y de sus métodos de control, medios de operación y empleo que dé a sus recursos humanos y materiales". (71).

Para Roberto Macías Pineda, "es una continua verificación y un control cuidadoso de que las prácticas y programas de la negociación alcanzan los resultados para lo que se crearon y siguen manteniendo". (72).

Por último citaremos la conceptualización de este término por José A. Fernández Arena, el cual su pone a la Auditoría Administrativa "como la revisión objetiva, metódica y completa, de la satisfacción de los objetivos institucionales, con base a los niveles jerárquicos en la empresa, en cuanto a su estructura, y la participación individual de los integrantes de la institución". (73).

## C. - IMPORTANCIA.

La importancia de la Auditoría Administrativa se basa en que el examen realizado a cualquier organización se aplica en una forma exhaustiva y objetiva de todos y específicamente de cada uno de los factores y elementos de la organización, con el objetivo de descubrir las deficiencias o irregularidades actuales y/o en potencia y proponer sus posibles soluciones con la finalidad de ayudar a la dirección a lograr una administración más eficaz. La intención de la Auditoría Administrativa es valorar los métodos y desempeño de todas las áreas.

#### D.- ESCALA DE APRECIACION.

Antes de tratar el meollo de la Auditoría Administrativa, vamos a ver la posible valuación de la calidad existente en la administración.

"La Auditoría Contable, presenta un dictámen cualitativo que fácilmente puede respaldarse con cifras. El caso contrario es la Auditoría Administrativa que trabaja con gran parte de elementos cualitativos y pretende dar una evaluación cuantitativa, pues no hay que olvidar que el establecimiento de escalas numéricas es la única manera de dar un carácter universal a cualquier tipo de evaluaciones".

"Se han establecido varias escalas para evaluar los resultados de las Auditorías Administrativas, dentro de las cuales se encuentran;" (74).

- Instituto Americano de Administración.
- Análisis factorial del Banco de México, S.A.
- José Antonio Fernández Arena.

#### E.- ESQUEMA GENERAL. (75).

Como en todas las áreas de estudio los diferentes tratadistas esbozan su propia concepción de tal o cual método o teoría, la Auditoría Administrativa no se aparta de esta tendencia y existen una diversidad de métodos de aplicación al elaborar dicha evaluación. Estos enfoques poseen diferencias no muy amplias, uno del otro, sin embargo para efectos del presente trabajo, por parecernos más explícito adoptaremos el método diseñado por José Antonio Fernández Arena, el cual nos dice que el esquema propuesto requiere de cierta explicación de los elementos básicos de la administración, la que puede iniciarse definiéndola como, "la ciencia social que persigue la satisfacción de los objetivos institucionales (1), por medio de un mecanismo de operación (2), y a través del proceso administrativo." (3).

- 1.- En primer término se requiere la existencia de objetivos institucionales y éstos serán:
  - a).- Objetivos de servicio que pretenden la satisfacción de los usuarios de los servicios que presta la administración.
  - b).- Objetivos sociales, que buscan la satisfacción de los colaboradores en la administración y de los intereses comunitarios.
  - c).- Objetivos económicos, que tratan la protección de los intereses económicos de la administración.
- 2.- Además se requiere de un mecanismo de operación, o sea, una estructura formal.

Fernández Arena, explica que la organización esboza la estructura que persigue la utilización equilibrada de los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos con que cuenta la organización.

Por su parte la integración dota a la estructura de sus partes necesarias, como resultado de la organización, la empresa queda fragmentada en las funciones de:

a).- Dirección.- Primera función jerárquica ejercida por más altos niveles de la administración, quienes deben dictar instrucciones de acuerdo con los cuales se efectuará el trabajo, coordinando los recursos hacia la meta común e investigando si los planes y objetivos se están realizando, de acuerdo al análisis en el desarrollo de las políticas.

b).- Operación.- Relativa a las actividades y procedimientos realizados para efectuar las funciones propias de la administración.

c).- Asesoramiento.- Cuyo propósito es complementar las políticas y apoyar los programas, coadyuvando a la dirección y operación para asegurar una actuación eficiente en la satisfacción de los objetivos de la administración.

d).- Información.- Función encargada de la coordinación y evaluación de las políticas y programas de la administración.- La información recabará los controles individuales y se orientará con fines de apoyo a otras unidades.

3.- Los objetivos institucionales y el mecanismo de operación requieren del proceso administrativo que conste de:

a).- Planear.- Primer momento del proceso administrativo consistente en definir el problema e investigar las soluciones previas, así como, la formulación de un programa detallado de acción y el estudio de las soluciones para lograr en lo posible un cambio innovador.

b).- Implementación.- Dice el Maestro Fernández Arena, que los programas constituyen alternativas sujetas a decisión, pero que no basta con una buena decisión ya que es necesario que exista la motivación del que adopta el programa y de los subalternos, sentir interés por actuar. Asimismo se requiere transmitir claramente el mensaje deseado, o sea, lograr la comunicación plena.

c).- Control.- Que es la apreciación del resultado de las acciones de acuerdo con los programas establecidos con el fin de localizar los errores y corregir el rumbo.

El esquema presentado, nos indica las funciones, objetivos y el proceso que toda organización efectúa para conducirse. Así pues, toda organización cuenta con objetivos y políticas en sus áreas funcionales que trazan el rumbo, sistemas, métodos y procedimientos que señalan la forma de llevar a cabo las operaciones, programas que nos indican las actividades, limitan las acciones, etc., tareas todas ellas que no siempre, desafortunadamente, son las más apropiadas, complicándose cada día más, por lo que se impone una revisión y valorización de todos los elementos componentes de la organización. El mejor instrumento con que se cuenta, lo volvemos a repetir, es la Auditoría Administrativa.

#### F.- PROGRAMA DE AUDITORIA.

Un programa de Auditoría Administrativa, tiene como objetivo determinar la secuencia lógica de los pasos para efectuar sin mayor contratiempo las actividades.

des que conlleven a la revisión y evaluación de cada uno de los elementos y del total de la organización. Al preparar un programa de auditoría podemos seguir los pasos siguientes:

1.- Planear la auditoría.- Antes de dar inicio a una auditoría, es necesario que meditemos acerca de un plan que define la materia, objeto de la investigación, el propósito final de la misma, su alcance y limitaciones, determinar el tiempo disponible, así como los medios de investigación e información y la facilidad para obtenerla. Cabe hacer un comentario acerca de este punto, ya que la Auditoría Administrativa básicamente se lleva a cabo a base de cuestionarios preparados de antemano, no olvidemos que antes de implantar un programa de auditoría administrativa es indispensable contar con la aprobación y el pleno consentimiento de las autoridades de más alta jerarquía.

2.- Análisis Preliminar.- Este análisis corresponderá a una función y al área en que ésta se lleva a cabo, en la entrevista se tocarán ciertos puntos para saber cómo actúa la función y donde se realizan las actividades. Este análisis tiene por objeto determinar cuáles elementos de mayor importancia hay que investigar, determinar la información mínima necesaria, que tipo de investigación es la más conveniente y en general, toda aquella información que le sirva para apreciar mejor el panorama de lo que va a hacer.

3.- Análisis de los Elementos.- Dentro de la Auditoría Administrativa es el punto más importante, es propiamente el programa de auditoría administrativa. Consiste este punto en analizar de manera sistemática y exhaustiva dentro de cada área funcional los aspectos específicos de cada elemento sus relaciones y repercusiones en otros factores.

Aquí se aplican las técnicas de investigación para obtener la información deseada, normalmente se procede de la manera siguiente:

- Aplicación de Cuestionarios.- La recolección de los datos se lleva a cabo mediante la resolución de cuestionarios previamente formulados para cada función.
- Observación.- En el curso de la revisión y simultáneamente con la investigación se va observando la forma en que es ejecutada la función.

- Análisis de Documentación.- Consiste esta fase en analizar diversa documentación de la empresa y sacar de ella la información necesaria que sirva de base para formular recomendaciones.

4.- Diagnóstico.- Fase en la cual se determina la capacidad operativa y de actuación, de los elementos que intervienen en el proceso de acuerdo a la escala de apreciación utilizada para este fin, cuáles son los factores limitadores, cuál es la ejecución total real, qué objetivos deben estudiarse con mayor detalle y todos aquéllos tópicos por los cuales principalmente se efectuó la investigación.

5.- Preparación del Informe.- No existe un acuerdo en la preparación del informe de Auditoría Administrativa con tal de que sea claro, objetivo y conciso.

Se presentan a modo de ejemplo algunos de los cuestionarios aplicados en la investigación administrativa. (77).

## RECURSOS HUMANOS.

- 1.- Existe un esquema de organización que indique los puestos que requiere la empresa.?
- 2.- Se han distribuido y delimitado adecuadamente las actividades ?
- 3.- Cuida el Jefe de Unidad la selección final de sus subordinados ?
- 4.- Se realiza una presentación de los nuevos empleados ?
- 5.- Existe un período de entrenamiento para ambientarse al trabajo ?
- 6.- Existe protección suficiente a la integridad física del colaborador?

- 7.- Se conoce la actitud del personal en cuanto a los incentivos monetarios?
- 8.- Se conoce la actitud del personal en cuanto al ambiente del trabajo?
- 9.- Sirve como base de promoción un sistema de calificación de méritos?
- 10.- Se cuenta con un plan y programa de capacitación para nuevos puestos? Se realiza rotación de puestos?

#### RECURSOS MATERIALES.

- 1.- Se determinan los recursos materiales necesarios para cada actividad?
- 2.- Se consideran las alternativas en la adquisición de equipo?
- 3.- Existe protección para el equipo?
- 4.- Se dispone equipo de poco uso o de características desventajosas en su operación?
- 5.- Es adecuado el mantenimiento del equipo?

#### CONTROL DE POLITICAS.

- 1.- Se realizan reuniones interdepartamentales para la revisión de las políticas?
- 2.- Son frecuentes las reuniones?
- 3.- Se evalúan los resultados considerando las predicciones y se concentran en formas precisas las cantidades de desviación?
- 4.- Se informa sobre los motivos que han originado la desviación?

- 5.- Se corrigen las desviaciones de inmediato?
- 6.- Se investigan las desviaciones repetitivas?
- 7.- Se analizan las modificaciones de las políticas en cuanto a las desviaciones?
- 8.- Se realizan reuniones interdepartamentales para la modificación de políticas?
- 9.- Hay una actualización adecuada de políticas?
- 10.- Se comunican las nuevas políticas?

#### DIRECCION GENERAL.

- 1.- Se encarga el Director de los planes a largo plazo?
- 2.- Busca asesoramiento de personal especializado en la etapa de formulación de planes y programas?
- 3.- Conoce las desviaciones y correcciones al cumplimiento de las políticas?
- 4.- Actúa en el aspecto de relaciones públicas?
- 5.- Se mantiene pendiente al desarrollo de problemas externos a la empresa?

## NOTAS

- (69). William P. Leonard.- Auditoría Administrativa.
- (70). José A. Fernández Arena.- El Proceso Administrativo.
- (71). William P. Leonard.- Auditoría Administrativa.
- (72). Citado por José A. Fernández Arena.- La Auditoría Administrativa.
- (73). José A. Fernández Arena.- La Auditoría Administrati-  
va.
- (74). IBIDEM.
- (75). IBIDEM.
- (76). Adaptado de Williams P. Leonard.- Auditoría Adminis-  
trativa; y de José A. Fernández Arena.- La Auditoría  
Administrativa.
- (77). Tomado de José A. Fernández Arena.- La Auditoría -  
Administrativa.

## VII. - ADMINISTRACION POR OBJETIVOS.

En nuestro análisis de las Administraciones Fiscales Regionales, expuesto en páginas anteriores se manifestó la preocupación de un servidor por ciertos elementos, entre los que figuran: el control de dichos organismos; la delegación de responsabilidad; la falta de cumplimiento de las funciones; la escasez de conocimientos de la ciencia de la administración de algunos directivos; etc., cuestiones que nos llevaron a proponer la introducción de métodos modernos de administración, específicamente uno de ellos, que trataremos en este capítulo es, Administración por Objetivos.

Hemos sido testigos, que por siempre, desde la instalación de las Administraciones Fiscales Regionales, han existido graves problemas a consecuencia de no contar con un sistema de control eficaz que nos permita evaluar la actuación y resultados de nuestras organizaciones con bases objetivas y confiables.

Necesitamos pues, de una técnica que refleje claramente qué área está funcionando mal y los resultados arrojados para dirigir nuestros esfuerzos a esa área estratégica.

Si queremos obtener lo anterior, es necesario determinar resultados acordes a las posibilidades de cada administración en relación a los recursos asignados y estableciendo programas precisos de los resultados que pueden lograr la Administración por Objetivos es una esperanza en cuanto a la evaluación y control de nuestros organismos.

### A. DEFINICION.

Respecto a este concepto George O. Diorne, nos dice: "... Es un proceso por medio del cual los administradores superiores y subordinados de una organización, conjuntamente, identifican sus metas comunes, definen las áreas de responsabilidad de cada individuo en términos

de resultados que de él se esperan y emplean estas medidas - como guías para el manejo de la unidad y evaluar la contribu - ción de cada uno de sus miembros". (78).

El Licenciado Agustín Reyes Ponce, en su obra Administración por Objetivos cita las definiciones de conocidos autores entre las que se encuentran las de Miller: "El proceso de administración en virtud del cual el trabajo - se organiza en términos de resultados específicos que ha - - - brán de alcanzarse cada tiempo determinado, en forma tal - que las realizaciones concretas contribuyan al logro de los - objetivos generales de la empresa.

Koomtz y O'Donnell: "Es el sistema por el cual, al principio de un período que se pretende evaluar, - superior y subordinados discuten los resultados específicos - que deben obtener en él, midiéndolos siempre que se pueda".

En cuanto a su conceptualización, el - - Maestro Reyes Ponce, difiere en cuanto que a este sistema - se mencione como Administración por Objetivos, ya que, - "cuando pensamos en los objetivos, como nos situamos al - - principio del proceso, nos fijamos más bien en el camino - que hay que recorrer, en los medios que a priori juzgamos - aptos para alcanzar esos resultados, que en la determina - - ción precisa de lo que queremos lograr. En cambio, el ha - blar de Administración por Resultados, exige que nosotros - establezcamos con toda precisión las cosas concretas que he - mos de alcanzar, señalando la cantidad, calidad, forma, etc., por eso juzga el Maestro que es mejor el término de Admi - - nistración por Resultados que su equivalente de Administra - ción por Objetivos".

## B. - BENEFICIOS Y LIMITACIONES DEL SISTEMA.

George O. Diorne, afirma que un siste - ma administrativo "debe proporcionar un marco de referen - cia en el que se puedan representar los principales factores - como un conjunto integrado... en el mejor de los casos, de -

be incorporar tantos insumos como productos, imputar los riesgos de la empresa a administradores individuales, y ser considerado como un conjunto auto-suficiente".

Como podemos inferir, estas premisas nos reportan consecuencias positivas entre las que encontramos: (79).

- 1.- Determinar el área de control de cada persona.
- 2.- Concentra la supervisión en áreas estratégicas.
- 3.- Permite la participación de los individuos.
- 4.- Exige y obliga a entablar mayor comunicación obteniendo retro-información. Permitiendo la formación de equipos de trabajo.
- 5.- Fija las responsabilidades, determina la delegación de responsabilidad y en función de la satisfacción de los resultados establecidos determina quién merece aumento de sueldo.
- 6.- Los logros quedan registrados de una manera objetiva.
- 7.- Permite la corrección de las desviaciones sobre bases confiables.
- 8.- Prevee soluciones al problema clave de la definición de las principales áreas de responsabilidad de cada persona.

En contraposición con las ventajas enumeradas anteriormente, el sistema también presenta barreras un tanto difícil de salvar, posiblemente las siguientes sean las limitantes más frecuentes: (80).

- 1.- Exige se preste en la fase de planeación e inducción, mayor atención y por consecuencia obvia, mayor tiempo, restándose a otras actividades.
- 2.- Fácilmente encontraremos resistencia, oposiciones y disgusto debido a la discusión generada al establecer los resultados.
- 3.- Debido al Status Quo creado, existe una fuerte resistencia al cambio.
- 4.- Evalúa únicamente la actuación en el puesto actual.
- 5.- Cuando se le pone en acción, a menudo este sistema agrava el problema que la evaluación debe ayudar a

resolver. Solamente pone en relieve los resultados y no proporciona métodos para alcanzarlos.

### C.- APLICACION DEL SISTEMA.

Como todas las ministraciones que se efectúan, la Administración por Objetivos, sigue una metodología, que varía de acuerdo a las circunstancias imperantes en la organización. A continuación trataremos de explicar el sistema siguiendo el proceso que creemos sea el más viable de utilizar para la instalación de un programa de Administración por Objetivos en las Administraciones Fiscales Regionales.

La aplicación del sistema en cuestión contempla dos enfoques; el primero, se refiere a la planeación o teoría de la introducción del programa y el otro a la aplicación práctica; el primer paso que debemos dar es:

1.- Contar con el apoyo de los niveles directivos. Como el sistema involucra hasta cierto punto tópicos conductistas - en el desarrollo personal -, planteará cambios en la estructura de la organización para adaptarse a la satisfacción de los objetivos marcados y asimismo pondrá en duda los sistemas de autoridad costumbristas, autoridad por nivel jerárquico - llevados a la práctica por los niveles jerárquicos altos, será necesario contar con el respaldo pleno y el apoyo conciente de los niveles directivos. Si no se involucran, éstos deberán estar informados y apoyar la aplicación del sistema.

2.- Familiarización de los niveles directivos con el sistema. Deberán prepararse seminarios en los cuales se explique los beneficios, limitaciones y forma de operar del sistema, así como enseñarles a programar los objetivos que se desean lograr.

Después de tomar la decisión de establecer el sistema, el administrador, los secretarios y los jefes de unidad, programan medidas de actuación de la orga

nización. En esta fase se establecen las metas comunes a toda la organización. Existe la necesidad de establecer medidas de actuación de toda la organización antes de fijarlas para los jefes de unidad, debido a que no todas las metas serán divisibles en metas personales de los administradores de niveles inferiores. En este punto es necesario realizar la fijación de metas creativas para los individuos de los niveles directivos.

Existen principios en los cuales se deben basar para el establecimiento de objetivos.

"Principio de la precisión, los objetivos deben fijarse, en forma tal, que no queden por su vaguedad, a ser entendidos por distinto modo por personas diversas. Por ello deben fijarse, siempre que sea posible, cuantitativamente, para lo cual existen diversos métodos":

#### CUANTIFICACION DIRECTA.

Por número.  
Por monto.  
Por porcentaje.

#### CUANTIFICACION INDIRECTA.

Por sus efectos.  
Por sus causas.  
Por programa.  
Por tiempo.

- "Fijación Cualitativa, Este tipo de fijación presupone que no es posible en forma real realizar una fijación cuantitativa. En este supuesto, se trata de establecer los objetivos contables característicos, que, al compararlo con los resultados obtenidos pueda determinarse, si los objetivos se alcanzaron, llegaron a superarse, o si debe considerarse que no se lograron realizar".

- "Principio de Flexibilidad. La precisión de los objetivos es indiscutiblemente un avance. Pero objetan muchos que la precisión va en contra de la facilidad de su aplicación. Para dar flexibilidad sin perjuicio en la precisión, existen":

El establecimiento de máximos y mínimos.  
El establecimiento de planes sustitutos.

- "Principio de Participación. Quizá el principio de mayor importancia, pues indica la fijación de objetivos con la participación jefe-subordinado".

- "Principio de Objetividad. Los objetivos deben ser realizados sobre bases estudiadas con fundamento en la realidad".

- "Principio del Realismo. Los objetivos deben ser de tal naturaleza, que sean posibles alcanzar y al mismo tiempo que estimulen a alcanzarlos".

3.- "Reunión de los subordinados. - Existen dos tendencias en cuanto a la participación de los subordinados para fijación de metas, en el caso particular de las Administraciones Fiscales Regionales, definitivamente, por lo menos los primeros jefes delinea, si deben participar en la fijación de objetivos, pues además de ser de las motivaciones más efectivas, existe un porcentaje elevado del personal con conocimientos adecuados para ellos".

En esta reunión se explicará todo lo referente a la Administración por Objetivos y lo que se espera de cada administrador de nivel inferior.

4.- "Establecimiento de las Metas. - Una fuerte tendencia influye para establecer al principio de cada año, las metas que deberá alcanzar el subordinado. El primer paso será la identificación de las metas comunes de toda la unidad, tratándose de jefes de oficina y el jefe de la unidad, cuando así se requiera las metas comunes de la oficina, que deberán fijar los subordinados con el jefe inmediato. Esto se basará en las metas que se deseen lograr, debemos poner especial atención en la fijación de metas de rutina y/o de emergencia".

Posteriormente se fijarán las metas individuales, delimitándose las áreas de responsabilidad, cuantificación de los objetivos, y la fijación de los resultados concretos. Discutirán la posibilidad de lograr las mismas desde su diferente punto de vista y la fecha en que han de alcanzarse.

Deberá darse la libertad adecuada para que el subordinado fije los resultados y discutir solamente las áreas de aplicación, proporcionar información para -- cambiar la estructura de acuerdo a sus objetivos.

5. - "Revisión Previa. - Cuando se hayan logrado la fijación de las metas de todas las unidades, oficinas y secciones. Deben coordinarse por los niveles directivos o por el asesor señalado, para poder comprobar si esas fijaciones parciales han respondido a las metas generales fijadas de antemano".

6. - "Proceso de Ejecución. - Cuando se haya puesto en marcha el sistema es necesario mantener constantemente la retro-información Jefe-subordinado de tal manera que podamos detectar oportunamente cuando no es forma anticipada, las desviaciones posibles del plan original y podamos tomar medidas correctivas. Donde podrán surgir fundamentalmente tres situaciones":

- Que las metas se han alcanzado exactamente como se había programado.
- Que las metas no se han alcanzado, pero pueden encontrar acción correctiva.
- Que las metas no se hayan alcanzado por causas imprevistas.

7. - "Evaluación del Sistema. - Al final del período establecido, se pedirá a los subordinados preparen una breve relación de su actuación comparada con sus tabuladores, anotando las razones que hayan existido para justificar cualquier diferencia".

"Revisar detalladamente los resultados para poder replantear los objetivos para el año venidero. Esta reiniciación nos servirá para":

- Ampliar o mejorar lo que para ese período nos habíamos fijado en un campo determinado.
- Cambiar metas.
- Puntualizar las fallas que encontremos para establecer como prioridad para el próximo ejercicio.

"Por último daremos algunas prácticas que ayuden en la fijación de los objetivos":

- Los objetivos deben fijarse por escrito.
- Deben fijarse los objetivos en forma separada.
- Siempre debe fijarse la fecha en la que los objetivos se deberán lograr.
- Los objetivos deberán ser claros, específicos y concisos.
- Deben ser pocos en número, sobre todo en los primeros períodos de aplicación de la Administración por Resultados.
- Deben revisarse si los objetivos fijados van de acuerdo con las políticas, planes y programas generales de la administración.
- Debe revisarse si los jefes encargados de alcanzarlos cuentan con la autoridad necesaria, en los diversos aspectos de autoridad formas operativa o técnica.
- Antes de establecer los objetivos, conviene analizar en que forma concreta van a contribuir al progreso de la administración, y como.

Creemos que esta es la metodología adecuada para introducir este sistema de control y evaluación, que tan necesaria es, a las Administraciones Fiscales Regionales.

## NOTAS

- (78). George O. Diorne. - Administración por Objetivos.
- (79). IBIDEM.
- (80). Adaptado de George O. Diorne. - Administración por Objetivos. Y de Agustín Reyes Ponce. - Administración por Objetivos.
- (81). IBIDEM.

## CONCLUSIONES.

El presente Seminario concluye presentando una serie de Consideraciones inferidas de esta modesta investigación, con la pretensión de ser escuchadas por las personas ocupantes de puestos directivos, dentro de las organizaciones que han sido objeto del presente Seminario, para que incluyan dentro de sus programas la introducción de instrumentos que coadyuben al desarrollo integral de las Administraciones Fiscales Regionales y al mismo tiempo unirlas al proceso mismo del cambio.

Es imperante el establecimiento de las Unidades de Organización y Métodos, las Asesorías de Planeación y Control, además de las de Estudios Regionales, en todas las Administraciones Fiscales Regionales, ya que son los principales medios de introducir instrumentos y mecanismos que se traduzcan en medidas que conlleven a la máxima y/o óptima utilización de nuestros recursos.

Pretendemos con la aplicación de nuestra proposición se desarrollen la totalidad de las funciones enmarcadas por los manuales de organización, dentro de las cuales encontramos el emprendimiento de verdaderos estudios que a la fecha no se han llevado a cabo.

Se busca no tan solo continuidad en las acciones emprendidas, sino también, utilizar instrumentos que sean capaces de ofrecernos bases confiables de evaluación y control de nuestras Administraciones Fiscales Regionales, así mismo contar con sistemas eficientes para formular planes y programas estratégicos de desarrollo.

Sobre la base anterior cambiar el funcionamiento burocrático y la imagen que toda dependencia gubernamental posee.

Desarrollar verdaderos grupos de trabajo que puedan autogenerar datos, establecer retroinformación continua y ofrecer una solución adecuada a los problemas localizados en el sistema.

Contar con la participación verdaderamente activa para cambiar los valores, que frenan la cohesión y la identificación de los individuos, por una cultura — donde puedan satisfacerse los objetivos que se planteen.

Contar con un mecanismo definido para localizar las áreas a las que dirijamos con prioridad — nuestro esfuerzo y optimizar su actuación.

Lograr que todos nuestros esfuerzos y actividades estén orientados hacia objetivos precisos, de manera tal, que obtengamos los resultados planeados con un mínimo de esfuerzo y desviación,

Desarrollar bajo nuestras propias circunstancias un sistema de evaluación en el que podamos — imputarle las metas de la organización al individuo y determinar el grado de responsabilidad que éste tiene para — lograrlas.

Los tres sistemas que se proponen — son dentro de las Administraciones Fiscales Regionales, — técnicamente aplicables y políticamente viables. Los tres sistemas nos procuran la participación de los individuos — de todos los niveles, que es la variable más importante para el desarrollo de nuestras Administraciones Fiscales — Regionales, así mismo nos ofrecen un ámbito en el cual — la retro-alimentación se hace necesaria y obligatoria por sistema. Los tres sistemas se complementan sin ser mutuamente excluyentes.

Los sistemas de control y evaluación — que puedan obtenerse serán mucho más valiosos y — realistas que los utilizados a la fecha para la medición — de la actuación de las Administraciones Fiscales Regionales.

Estos sistemas nos ofrecen poder — contar con instrumentos que nos faciliten información veraz y objetiva para la mejor toma de decisiones.

Mientras no exista la preocupación de -  
nuestros directivos para establecer métodos modernos de -  
administración en nuestras Administraciones Fiscales Re- -  
gionales, regresaremos al modelo burocrático entendido en  
el sentido peroyativo del concepto, y habremos fracasado --  
con los objetivos planteados por la reforma administrativa.

Lograr que se conceda, o se implante -  
en su caso, mayor atención a las ventajas que proporciona -  
la planeación a corto y/o largo plazo para obtener un régi- -  
men sensato de austeridad de que tanto se habla ahora en el  
ámbito gubernamental.

NOTA:

A la fecha de impresión del presente Seminario de Investigación Administrativa, se contemplaban adecuaciones sustanciales tanto en las Administraciones Fiscales Regionales, como en la Subsecretaría de Ingresos misma.

Dichas adecuaciones serían básicamente cambios de subordinación de algunas unidades operativas, a otras diferentes dependencias de la misma Subsecretaría. Este proceso de reorganización de la estructura administrativa y operativa es tendiente a imprimir mayor efectividad y dinamismo a nuestros organismos.

Sin embargo, estos cambios, notorios por su celeridad, no dejan sin efecto la breve semblanza elaborada para las Administraciones Fiscales Regionales, ya que los problemas originados por la desconcentración no se soluciona con una reasignación de unidades operativas.