Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL, COMO INSTRUMENTO DE CAMBIO PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

T E S I S

Que para optar por el Título de :

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

P r e s e n t a :

JOSE GUILLERMO MENDEZ DELGADO

México, D. F. 1981

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E.

Págs.

I N T R O D U C C I O N.

El objeto del presente estudio es plantear la necesidad de establecer, diseñar, proponer e implantar, un modelo de desarrollo organizacional como instrumento que coadyuve al mejoramiento, la adaptación y el cambio de la Administración Pública Mexicana, adecuándolo al esquema de Reforma Administrativa, sin descuidar que las estrategias o disciplinas que se manejan se orienten a favorecer el desarrollo económico y social.

Con lo anterior, se fundamenta el funcionamiento y la operación del desarrollo organizacional, dentro de un contexto que contempla los diversos factores con que interactúa la disciplina propuesta.

La investigación la dividimos en cinco capítulos, siendo los siguientes:

El primero, consiste en la definición del problema

que en términos generales lo podemos identificar con la metodología básica de la investigación.

El segundo, lo iniciamos con nuestra consideración respecto a qué es la teoría de la organización; por otro lado, se pretende abarcar un análisis del desenvolvimiento de las diferentes corrientes, hasta llegar a las ciencias del comportamiento, para, así, esta última, situarla en un momento histórico, para eso explicamos algunas de las principales ideas de los autores más representativos.

Tercero, incluimos la teoría abstracta del desarrollo organizacional, integramos un breve esbozo histórico de la disciplina, explicamos lo que es, su objetivo; con éstas dos interrogantes mayéuticas y con el desglose de sus términos, fueron elaboradas las matrices de información, que a su vez nos permitieron construir las características y derivar las definiciones del modelo propuesto.

Ubicamos el ámbito donde se pretende aplicar la disciplina de análisis en el capítulo cuarto. Empezamos con la naturaleza de la administración en sentido genérico, continuamos con la teoría abstracta de lo que es la administración pública; después se menciona el caso de México, poniendo énfasis en su organización y funcionamiento; rea-

lizamos un breve esbozo de su Reforma Administrativa, y por último, revisamos la importancia del mejoramiento del factor humano en la Reforma Administrativa.

En el Capítulo quinto, hacemos la fusión o síntesis de la Administración Pública Mexicana (concretamente, con la Reforma Administrativa), y el desarrollo organizacional, a través de un modelo que se adecue a nuestras necesidades y características. Su contenido lo integra la conceptualización del modelo desde un punto de vista organizacional, la definición de lo que es, y el objetivo del modelo, la forma en que empleamos la idea del cambio, la propuesta de una metodología (etapas y estrategias). Cabe aclarar que, en la etapa de ejecución, describimos al sistema macro y micro administrativo de operación del mismo modelo.

C A P I T U L O I.

DEFINICION DEL PROBLEMA.

A. ORIGEN.

En 1965, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, durante la cátedra de Psicología Social de las Organizaciones, iniciamos el primer acercamiento al desarrollo organizacional, lo que nos permitió verlo como un posible instrumento para la Administración Pública.

A nuestro pensamiento acudió la idea de profundizar en materia de desarrollo organizacional, para después adecuarlo al esquema de la Reforma Administrativa en México.

Así nació la inquietud por dar comienzo a la investigación, mediante la recopilación de la información que tocara los temas fundamentales de nuestra tesis en proceso de elaboración.

Posteriormente, cuando ingresamos en la Administración Pública centralizada, en 1976, observamos ciertas deficiencias respecto a cómo trabajan los individuos y los grupos, y la manera en que se manifestaban los procesos organizacionales. Por otro lado, comprendimos el desenvolvimiento de ciertos factores microadministrativos, tales como los recursos humanos, materiales y financieros, además de organización y métodos.

Durante el período de elaboración del presente trabajo, seguimos algunos cursos, en donde se emplearon las siguientes técnicas: adiestramiento en laboratorio, grupos de encuentro, desarrollo de equipos, liderazgo para el cambio, consultoría de procesos, juegos vivenciales, etc., lo cual nos permitió vivir directamente algunas de las partes que integran al desarrollo organizacional.

B. IMPORTANCIA.

La Administración Pública tiene que adecuarse a los cambios tecnológicos, políticos, económicos y sociales.

Todas las personas de nuestra sociedad necesitan una Administración Pública más funcional, porque todos interactúan con ella, en una u otra forma.

La enunciada organización ejecuta y hace factibles los objetivos y programas que tiene encomendados; para lograrlo, requiere un mejoramiento constante. Uno de sus -- programas es el desarrollo económico y social. Para realizarlo, se acordó en primera instancia adaptar, o en su caso, transformar sustancialmente, las estructuras y los -- procesos administrativos que incrementarían la productividad, aún con mejores resultados; esta medida se consideró más positiva que la inversión de bienes de capital.

Así es como la reforma administrativa se convierte en un programa promotor del proceso de desarrollo económico y social, y el conducto por el que los administradores públicos proponen soluciones y las implantan.

Es importante que el presente estudio siembre la - inquietud de los funcionarios que ocupan las altas jerarquías y de los empleados, a efecto de aplicar el desarrollo organizacional en su dependencia para la institucionalización, y que mejore la implantación de la Reforma Administrativa.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Independientemente de los esfuerzos de la Reforma-Administrativa, todavía se encuentra en algunas dependen-

cias de la Administración Pública Mexicana una variedad de formas de organizar y estilos de dirección, que están influidos por principios que operaban en el inicio del siglo XX; en consecuencia, tenemos anacronismo de técnicas y de sistemas administrativos que se reflejan en un inadecuado desempeño del trabajo. Necesitamos desechar lo obsoleto, ya que no es congruente con los cambios vertiginosos de nuestra sociedad y cultura.

En la actualidad, en las dependencias es notoria la influencia del pensamiento de Taylor, con su Administración Científica, y de Max Weber, con sus aportaciones de la Teoría Burocrática.

El administrador público debe tener la iniciativa de prepararse y actualizarse respecto a las modernas técnicas o estrategias de administración, para hacerle frente a la posteridad, y para que actualmente pueda proponer, superar o perfeccionar los instrumentos de Reforma Administrativa, y con ello a la Administración Pública en su conjunto, además de producir los efectos de desarrollo económico y social, que por vía de la reforma administrativa se pretende llevar a cabo.

Pero es de suma importancia destacar que no debe haber un cambio solamente de estructura y procedimiento a

través de la Reforma Administrativa, sino un cambio en los procesos organizacionales que influyen en el comportamiento del servidor público, como también de los grupos con -- los que trabaja, para de allí derivar los factores que permitan la utilización adecuada de las demás herramientas en las que se apoya el fenómeno de la reforma.

En toda organización, al hombre se le ha considerado únicamente como un instrumento de producción y de trabajo; por lo mismo, no se ha tomado en cuenta debidamente la naturaleza humana. Lo anterior es extensivo a la Administración Pública; por lo tanto, aventajaría si reorientase su concepción del individuo y de los grupos, y si aplicara eficazmente las técnicas que genera el pensamiento administrativo.

La productividad se incrementa, además de utilizando instrumentos de producción más eficaces, elevando la -- capacidad personal de los trabajadores; también con estrategias bien estructuradas, en donde al factor humano se le asigne la importancia que merece como un elemento prioritario en la promoción de la Reforma Administrativa.

La posición y la problemática que anteriormente explicamos es lo que, con mayor razón, hace que se revisen las más actualizadas teorías de la organización, o bien,

en otras palabras, las nuevas concepciones de la administración.

En tal virtud, es necesario que la moderna corriente del desarrollo organizacional sea un elemento que coadyuve al cambio de actitudes, creencias, valores y procesos organizacionales de la Administración Pública Mexicana. Asimismo, puede propiciar un clima favorable que lograría un apoyo sustancial y permanente de los individuos y grupos en los esfuerzos de Reforma Administrativa.

Una de las preocupaciones del Ejecutivo, en México, consiste en orientar la investigación administrativa a la administración pública; para ello, es conveniente hacer una revisión de la teoría, y crear modelos con la posibilidad de ser adaptados y aplicados por personas que se interesen en ciertos temas.

D. OBJETIVOS.

I. El objetivo de este trabajo es plantear la necesidad de establecer al desarrollo organizacional como un instrumento que coadyuve al mejoramiento, la adaptación y el cambio de la Administración Pública Mexicana, adecuándolo al esquema de Reforma Administrativa, sin descuidar que el instrumental público se orienta a favorecer el de

sarrollo económico y social.

2. Revisar las diferentes corrientes de la teoría - de la organización para conocer el desenvolvimiento del pensamiento de los principales representantes y de sus aportaciones, para que se sitúe en un momento histórico a las -- ciencias del comportamiento.

3. Establecer el marco conceptual que permita introducirnos en el conocimiento y el análisis del desarrollo - organizacional.

4. Determinar y delimitar el ámbito donde se pretende aplicar el desarrollo organizacional, y también tener - una concepción de carácter genérico.

5. Romper con los métodos conservadores (ejemplo: - reorganización, administración científica, burocratización, etc.), para fomentar el enriquecimiento y la exploración - de nuevas técnicas, y así seleccionar precisamente los instrumentos modernos de reforma.

6. Diseñar y proponer un modelo de desarrollo organizacional para la Administración Pública Mexicana.

E. HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION.

DEL CAPITULO II.

1. Existe una falta de cooperación y pugna entre el trabajador y la administración, motivo por el que los teóricos de la administración científica y los clásicos tratan de encontrar la explicación y solución a este fenómeno.

2. Los representantes de la administración científica y los clásicos, de sus investigaciones derivan principios de carácter universal, tomados de muestras o partes nada representativas del contexto de las organizaciones.

3. El factor humano representa un papel secundario dentro de las investigaciones de las primeras corrientes de la teoría de la organización.

4. La teoría de la burocracia realza una categoría (racionalización), que después, con otros estudios, se demuestra que no es la panacea sobre la que deben evaluarse las organizaciones.

5. La escuela de las relaciones humanas enriquece y transforma la herencia conceptual de los primeros movimientos del pensamiento administrativo.

6. Existe un nexo entre las aportaciones de los contribuyentes a la teoría clásica y las ciencias del comportamiento.

7. Se manifiesta una evolución de las ideas administrativas.

DEL CAPITULO III.

8. El desarrollo organizacional es una respuesta -- de la teoría de la organización para utilizar y ampliar -- el uso de variables, que expliquen con mayor complejidad -- los fenómenos en las organizaciones.

9. No hay discrepancias importantes en los conceptos que enuncian los estudios del desarrollo organizacional.

10. Podemos identificar un conjunto sistemático de conocimientos, sobre los cuales se fundamenta la disciplina del desarrollo organizacional.

DEL CAPITULO IV.

11. No hay un consenso en la teoría de la Administración Pública en cuanto a los términos que implican sus-

definiciones, y del enfoque que adoptan.

12. La Administración Pública Mexicana está perfectamente delimitada; abarca un conjunto de organismos o dependencias con diversas modalidades, y una gran variedad de funciones y servicios.

13. La Reforma Administrativa en México no tiene una orientación meramente tecnocrática.

14. La Reforma Administrativa, en el transcurso de los últimos tres periodos presidenciales, ha tenido congruencia en su desenvolvimiento; es decir, tuvo una continuidad en su proceso metodológico.

15. En la Administración Pública Mexicana, contamos con la infraestructura de reforma que facilite la aplicación de los instrumentos administrativos.

17. No se le ha otorgado la debida importancia al factor humano en la Reforma Administrativa.

DEL CAPITULO V.

18. Es posible que en la Administración Pública Mexicana se rompa con el anacronismo de las técnicas y de los

sistemas administrativos usados, y con ello pulir las es-- trategias de Reforma Administrativa.

19. Se adecúa el desarrollo organizacional a la Administración Pública Mexicana.

20. Tenemos que elegir las disciplinas o técnicas - Administrativas susceptibles de aplicarse a nuestra organización de análisis.

21. El modelo de desarrollo organizacional ocasiona un cambio total de la Administración Pública Mexicana.

F. PROCEDIMIENTO.

El tipo de investigación del presente trabajo es documental o bibliográfico. Para esto se ha hecho el acopio de la información respectiva mediante la selección y la revisión de los diferentes libros, además de diversas publicaciones, en general.

El método referente al orden de los capítulos es el deductivo.

Respecto al análisis de nuestra información, usamos una combinación del método mayéutico y de las matrices de-

información. De acuerdo con el primero, empleamos como herramientas las interrogantes mayéuticas; para aclarar, ejemplificamos a continuación: en el planteamiento del problema se manifiesta el para qué; en el tercero, manejamos principalmente el qué es, y el por qué del desarrollo organizacional. El capítulo cuarto será el dónde de la aplicación de nuestra fundamentación. En el último capítulo se usaría el cuándo, cuánto, y cómo; sobre todo, el cómo.

Las matrices de información se pueden identificar con los cuadros de definiciones de lo que es, y el objetivo del desarrollo organizacional empleados en el capítulo tercero; donde en los renglones ponemos al autor, y en las columnas, identificamos la incidencia del uso de términos por cada autor. Lo anterior nos permitió establecer la caracterización del tema estudiado, así como derivar la definición y el objetivo modelo que diseñamos en el capítulo quinto.

C A P I T U L O I I

ANTECEDENTES AL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

2.1 TEORIA DE LA ORGANIZACION

Para efectos del presente estudio, entenderemos a la teoría de la organización como el conjunto de escuelas, corrientes o movimientos, que con sus conocimientos aportan las explicaciones de los fenómenos o hechos que acontecen en las organizaciones.(1)

Habría que hacer una diferenciación entre teoría prescriptiva y descriptiva. La primera tiene que ver con el modo en que las cosas deben ser; a diferencia la descrip

(1) Una concepción de las organizaciones que se aproxima a nuestra necesidad de entendimiento es la de Brachet de Márquez, que dice: " ... se entenderá por ellas a las unidades colectivas complejas caracterizadas por un objeto (metas) una división del trabajo (diferenciación) y una jerarquía de autoridad. Esta definición incluye la que popularmente se ha denominado "burocracias"... Viviane Brachet de Márquez. Tensiones Estructurales y Diferenciación en las Organizaciones. ¿Un caso de acumulación teórica?. México, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos # 11, El Colegio de México, 1975, p. 3.

tiva, se encauza en lo que las cosas son:(2)

La teoría clásica es prescriptiva; el movimiento de relaciones humanas incluye, tanto la descripción, como la prescripción.

Hay ciertas limitantes en la teoría de la organización; entre ellas, que las organizaciones son muy complejas y las investigaciones se concentran solamente en sectores, y subconjuntos de ciertos tipos de organizaciones, y solo en algunos aspectos de sus operaciones. Por lo tanto, las hipótesis que se plantean son válidas para ciertos tipos de organizaciones, tales como la burocrácia, la industria, etc., y para algunas partes de la misma.(3)

---

(2) Para mayor ampliación, consultar a Curt Tausky. Conducción y Organización. Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 1976, p. 21

(3) Existe una comunión de ideas en teóricos como Thompson, y Lawrence y Lorch en lo que respecta a las deficiencias que se manifiestan en la teoría de la organización: "No es posible formular todavía una teoría completa de la organización, sea como sistema de proposiciones o como sistema de ecuaciones; pero disponemos desde luego de numerosos subconjuntos de proposiciones y ecuaciones todas bien fundadas en la investigación". James D. Thompson. Teoría de la Organización. Buenos Aires, Ed. Bibliográfica Argentina, 1967, P. 17. Un criterio similar se observa en Paul R. Laurence y Jay Lorch que enuncian: "La mayor parte de los hallazgos e ideas que están en circulación, han sido desarrollados a partir de estudios centrados en las diferentes partes de la organización. Unos estudios se interesan por las factorías, en tanto que otros estudian los laboratorios, pero todos ellos sostienen, la mayoría de las veces, que los hallazgos que se extraen de una situación son aplicables a todas las demás". En Paul R. Laurence y Jay W. Lorsch. Organización y Ambiente, Barcelona, Ed. Labor, 1973, p. 12.

El objetivo de la teoría de la organización es estudiar a todo tipo de organizaciones humanas. Hablar de esta teoría nos remite a la idea del conocimiento elemental sobre la que podría ser el inicio de una estructura teórica.

No compartimos el optimismo de los apologistas de la teoría de la organización, respecto a su afirmación de que los hallazgos en sus investigaciones sean aplicables a cualquier tipo de organización. Tenemos nuestras reservas, porque hay que tener en cuenta la diferenciación que existe en las organizaciones referente a complejidad, tamaño, diversificación, objetivo, etc.

Una de las partes que componen a la teoría de la organización es la teoría clásica, y los teóricos clásicos(4) acostumbran utilizar en sus explicaciones ejemplos simples para fundamentar sus razonamientos; sin embargo, de casos modelos toman las bases racionales para deducir muchos de los principios de la teoría clásica. Todas las disciplinas tienen su origen en una necesidad, y se fundamentan en las aportaciones de los innovadores, quienes ofrecen un cúmulo de conocimientos en el campo de estudio que les corresponde. Amitai Etzioni explica el origen de la teoría clásica, de la siguiente manera: *"La búsqueda de mayor efectividad y eficiencia dio origen a la teoría clásica de la administración. ... De esta tradición surge la caracterización de la*

(4) Nos referimos, entre otros, a James D. Mooney, Henry Fayol, etc.,

organización formal como un plano, según el cual han de construirse las organizaciones y al que deberá de atenerse".[5]

Podemos notar que lo que menciona Etzioni aún no toma en cuenta la influencia de la organización informal, que viene a romper con la concepción tradicionalista de estudiar a las organizaciones.

Las aportaciones de la teoría clásica significan los resultados de muchos escritores que conocen la materia. Cada autor es representativo de una corriente, (ver cuadro 2.1), se caracterizan por defender ciertos principios o fundamentos. A continuación se citan algunos de los autores por escuelas:

C U A D R O 2 . 1

LOS COMPONENTES DE LAS DIFERENTES CORRIENTES

ADMINISTRACION CIENTIFICA

F.W. Taylor

F.B. Gilbreth

H.L. Gantt

---

(5) Amitai Etzioni. Organizaciones Modernas. México, Ed. Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana UTEHA, 1965, p. 36

TEORIA CLASICA DE LA ORGANIZACION

H. Fayol

J.D. Mooney

L. Urwick

TEORIA BUROCRATICA

Max Weber

M. Crozier

P. Blau

RELACIONES HUMANAS

E. Mayo

CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO

D. McGregor

Ch. Argyris

A. Maslow y F.Herzberg

De la anterior distribución se han excluido varios autores, puesto que, para motivos de este estudio, los enunciados son representativos. Posteriormente se planteará una visión general de sus contribuciones, que permitirá ubi

car los antecedentes teóricos del desarrollo organizacional.

2.2. ADMINISTRACION CIENTIFICA

FREDERICK W. TAYLOR

Las principales aportaciones de la administración científica se fundamentaron en Frederick W. Taylor, pionero de este tipo de estudios.

Sería idóneo, antes de profundizar en este movimiento, tocar la problemática que imperaba en aquella época.

Taylor comprendió la necesidad de profundizar en la manera en que el personal desempeña su trabajo. Por lo mismo, fue una de las principales motivaciones de los administradores, que optaron por conjuntar los conocimientos que tienen los trabajadores, para luego clasificarlos, tabularlos e integrarlos en reglas y fórmulas, para uso y beneficio del empleado y de la administración.

Para que definitivamente se alcanzara la máxima prosperidad, dependía del esfuerzo de cada trabajador o individuo, a efecto de proporcionar la más alta cantidad de trabajo en la jornada. Sin embargo, Taylor se pregunta por

qué los trabajadores hacen lo contrario, y aun cuando están dispuestos, su desempeño no es todo lo eficiente que se pudiera esperar.

Taylor, como ideólogo de la teoría de la organización que opera en el sistema capitalista, manifiesta temor por la actitud que tienen en aquel entonces los trabajadores de no cooperar, pero esto se ha dado en cualquier régimen; como ejemplo tenemos el esclavismo, donde sus defensores muestran en sus escritos su desconfianza a cualquier levantamiento de sus esclavos; además, también es visible la falta de cooperación.

El objetivo de la Administración Científica es la máxima prosperidad para el patrono, y la de los empleados.- Por máxima prosperidad en este movimiento se entienden los grandes dividendos para el propietario, y desarrollo del negocio; y máxima prosperidad para cada uno de los empleados; esto quiere decir, salarios más altos, y la formación del hombre hasta que logre su máxima eficiencia. Ahora bien, la mayor prosperidad es el resultado de la mayor productividad de los hombres y de las máquinas, según esta corriente.

El objetivo de la administración científica no se ha cumplido, desde que la expuso su autor, hasta la fecha.-

Dado que cada vez se incrementan los grandes dividendos para el propietario, en relación con salarios cada vez más bajos.

Se ha visto que el incremento de los dividendos no ha sido proporcional al de los salarios. A esto habría que anexar las investigaciones que añadieron datos del ser humano como un ente social, por lo que necesita enriquecer sus aspectos subjetivos o intrínsecos, como podrían ser, por ejemplo, el reconocimiento, la estimación, la filiación a grupos, etc.

Taylor, en sus escritos, refleja su amistad o convicción con la ciencia; para esto parte de lo que es la administración científica y de sus principios; son los siguientes:

"*En esencia, la administración científica consiste en cierta filosofía que, tal como lo mencionamos, tiene como resultado una combinación de los cuatro grandes principios básicos de la administración*".(6)

"*Primero. Crean una ciencia para cada elemento de trabajo del obrero, ciencia que viene a sustituir al sistema empírico*".

(6) Frederick W. Taylor. Principios de Administración Científica. México, Ed. Herrero Hermanos, 1974, p. 121.

"Segundo. Escogen científicamente y luego adiestran, enseñan y forman al trabajador, mientras que, en el pasado, éste se escogía su propio trabajo y se adiestraba lo mejor que podía".

"Tercero. Colaboran cordialmente con los trabajadores para asegurarse de que todo el trabajo se hará de acuerdo con los principios de la ciencia que se ha ido creando".

"Cuarto. Hay una división casi por igual del trabajo y de la responsabilidad entre la dirección y los trabajadores". (7)

Estos principios, según el autor, permiten determinar una ciencia para cada tarea. Taylor, siendo ingeniero de formación, tenía la mentalidad del científico en la solución de problemas, por tratar de pasar la metodología científica a la administración y la aplicó en sus investigaciones para la solución de problemas administrativos.

Tenemos nuestras dudas respecto a los argumentos que utiliza Taylor para otorgar a la administración el carácter de ciencia. Lo anterior obedece a que, en su definición, emplea el término filosofía; desde luego, es válida parcialmente la afirmación, en la medida de que sus estudios tratan de encontrar explicaciones racionales de lo que suce

(7) Ibid, p. 41

de en el taller; pero no creemos que los resultados de sus investigaciones se manifiesten con el mismo rigor en otros talleres, porque se manejan otras variables, como son maquinarias o herramientas diferentes, producciones y demandadas diferentes, etc.

Si a eso agregamos que en la presente época nos encontramos en una etapa de automatización, el carácter de universalidad y validez de lo que el autor calificó de ciencia, con el tiempo ha sido descartado y superado.

Luego, los principios que según el propio Taylor vienen a fundamentar a la ciencia de la administración, no son del peso suficiente para elevar a la administración a ese rango, porque los principios que pudiesen ser estrictamente bases u orientaciones de la ciencia de la administración, en la actualidad, son sub-subsistemas del campo de la administración, como el reclutamiento y la selección para la administración de personal, estudios de motivación hechos por psicólogos sociales, o bien de disciplinas específicas, como el desarrollo organizacional que, entre otras cosas, contribuye a que haya mayor cooperación o participación por parte del individuo y de los grupos.

En aquel entonces se pensó que, en la mayor parte de los oficios, la ciencia se estableció a través de un

análisis y de un estudio del tiempo de los movimientos que hace un trabajador para realizar alguna pequeña parte de su trabajo, para que determine el mejor modo de desempeño, y lograr el más elevado promedio de producción durante el día.

También es necesario adiestrar a las personas para ejecutar las tareas de acuerdo con las especificaciones autorizadas por la administración; para eso se necesitan expertos especializados que instruyan y supervisen a la gente en los diversos aspectos de su labor, con el propósito de hacer con rapidez y eficacia el mejor trabajo.

El incentivo financiero funcionaba bien para obreros, al realizar el método mejor y el ritmo adecuado.

Con estas ideas podemos mencionar que, ante la problemática de la poca disponibilidad de los obreros y la baja productividad, esto preocupó a la alta gerencia de aquel entonces. Había una dependencia para con los obreros, en el sentido de que la administración no conocía a fondo el trabajo.

Surge la administración científica, que, como su nombre lo indica, trata de aplicar el criterio científico al trabajo; de involucrar la racionalidad en las tareas del obrero. Conociendo el trabajo de la administración, enton-

ces el obrero debe ser adiestrado; con esto se libera de la responsabilidad de hacerlo como pudiese o empíricamente; hay una participación por ambas partes, y una cooperación, en mayor medida, de la administración.

Se creyó que aislando el empirismo del trabajador se lograban mayores beneficios para él, y mayor productividad para la industria.

No es posible afirmar que el factor humano sea prioritario en este movimiento; más bien desempeña un papel secundario, debido a que sólo es un medio o vehículo para elevar la productividad y la eficiencia en la administración, y se podrá comprobar, porque se le estudia adjunto a otros elementos, tales como máquinas, herramientas, velocidad, etc., pero por mucho que se conozcan los elementos mencionados, si no funciona bien el factor humano, tiende a repercutir en los resultados que se persiguen.

Sin embargo, en los planteamientos de Taylor radica su importancia, en virtud del esfuerzo por sistematizar y agrupar algunos elementos que considera válidos para la administración, y descartar el empirismo en el trabajo, además de promover la inquietud del trabajo intelectual, para explicar racionalmente los fenómenos que acontecen en el ámbito laboral.

FRANK B. GILBRETH

Este autor forma parte de la corriente de la administración científica, sólo que invierte el término, llamándolo ciencia de la administración, cuyo significado es el siguiente:

"Consiste en aplicar la medición a la administración, y en sostenerse en sus resultados".[8]

Por ciencia de la administración se entiende también al estudio, reunión, ordenación, sistematización, y archivo de la información. Es importante resaltar el aspecto de permanencia o continuidad que se le pretende asignar a la ciencia de la administración, y podemos confirmar:

"La meta de la ciencia administrativa es someter a medición la que ya está bajo examen en la fábrica, con objeto de descubrir y conservar las cosas que merecen conservarse y perpetuarse"[9]

A Gilbreth le pasó lo que a Taylor, respecto a la limitación de sus fundamentaciones para elevar a la categoría de ciencia a la administración, puesto que el primero también hace generalizaciones que desprende de estudios de de-

(8) Harrwood F. Merrill. Clásicos en Administración, México, Ed. Limusa Wiley, S.A., 1971, p. 113
(9) Ibid., p. 215

terminadas organizaciones, las cuales obedecen a cierta tipología, y que a su vez sólo se analizan partes de la misma, pues se refleja en su argumento de que la medición va a ser el elemento que determine a la ciencia de la administración.

El hecho de realzar a la medición tiene como consecuencia el atomizar la administración, en partes tan concretas, que carecen de peso para derivar hacia la ciencia de la administración. El estudio de Gilbreth, en su época, trataban de responder a ciertas necesidades, basadas en el cúmulo de conocimientos y experiencias válidos en el universo donde las aplicaba, o bien donde se manifestaba.

Reconoce Gilbreth que Taylor es el padre del estudio de los tiempos, pues cronometró separadamente las fases del trabajo y las de descanso, y se adelantó al cálculo del tiempo para realizar el trabajo.

Gilbreth aplicó los principios de la administración científica al arte de la albañilería, y concretamente a la colocación de ladrillos, hasta eliminar los movimientos innecesarios; a tal grado, que reduce los movimientos, de dieciocho, a dos por colocación de ladrillo.

Al aplicar el estudio científico de los movimientos a todo oficio, concretamente a la colocación de ladrillos,

se dan tres clases de mejoras que son elementales para eliminar los que son inútiles, y sustituir los lentos por los más rápidos. Esto es, descartar los movimientos inútiles, crear aparatos sencillos para eliminar totalmente una mayoría de acciones fatigosas que se efectúan en mayor tiempo; por último, se enseña a los albañiles a hacer movimientos sencillos, con ambas manos al mismo tiempo.

Los métodos de medición de la ciencia administrativa tienen como elementos el estudio del movimiento, fatiga, habilidad y tiempo, (Cuadro 2.2). Estos métodos, a su vez, nos presentan la posibilidad de llevar a cabo la óptima realización del trabajo. Estos estudios afirmaban que, con los métodos de medición, se lograban las condiciones necesarias en beneficio de todos.

C U A D R O 2 . 2

ELEMENTOS DE MEDICION

Estudios del movimiento.	Aumenta la eficiencia del trabajador, ciencia que decide el plan de perfección. Practica la mejor forma de realizar el trabajo.

Métodos de Medición	Estudio de la fatiga.	Primera parte del estudio del movimiento. Investigación de las causas y oportunidades para eliminar la fatiga innecesaria.
	Estudio de la habilidad	Es una averiguación de las causas de la habilidad, y la forma óptima de adquirirla y tranferirla.
	Estudio del tiempo.	Arte de especificar cuánto se tarda en realizar el trabajo.

En el desarrollo del presente trabajo, nos hemos percatado de que Gilbreth se especializó en el estudio del movimiento y de la más adecuada forma de realizar el trabajo; es decir, en analizar los movimientos que hace el trabajador al efectuar su labor, eliminar los movimientos inútiles, y disminuir la cantidad de movimientos, el esfuerzo y la fatiga al mínimo posible, o sea; lo que es innecesario y que reduce la productividad, y el poder de ganancia; esto, a través de la investigación científica.

En gran parte, el estudio de tiempos y movimientos, el estudio de la fatiga, vienen a ser superados por la maquinaria moderna.

Gilbreth quiso realizar su contribución a la ciencia administrativa, ya que afirmaba que cuenta con lo necesario para proveer un plan para el desarrollo de una industria o de una organización. No está claro lo del desarrollo de una organización, porque con las variables que se manejaban en aquel entonces, vendrían a impactar un poco a la organización, pero en ninguna manera a toda la organización, con todos sus integrantes.

Le da una gran importancia a la más adecuada forma para aprender a hacer; a enseñar cualquier clase de trabajo; esto es lo que él llamó la determinación de normas de eficiencia.

Vale la pena realzar la situación de que establece la necesidad de la capacitación en el trabajo.

Toma en consideración la necesidad de conservar las herramientas en las mejores condiciones, y de tener en las organizaciones un hombre que examine las herramientas, de acuerdo con el estudio del movimiento, la fatiga y la habilidad, así como también los tipos de calefacción, alumbrado y previsión de accidentes.

El valor más alto de la medición es el monto en que los salarios son más altos, y los costos más bajos; cuando-

funciona bien esto, la cooperación[10] franca entre la administración y los trabajadores será el comportamiento normal.

Hasta aquí, con estos dos autores que hemos visto, existe en ellos la similitud de fundamentar lo que es la administración científica o ciencia de la administración; pero dadas las características de su estudio, creemos que sería sólo una administración por racionalización, que consiste en la organización sistemática de ámbitos específicos de trabajo para obtener un mayor rendimiento.

H. L. GANTT

Este autor concentra su interés en la mejora de métodos de adiestramiento. Pone especial énfasis en que, al adiestrar al obrero con hábitos de diligencia,[11] se adiestren para cualquier trabajo, y es factible la cooperación entre obreros y capataces.

---

(10) "Por cooperación, en este sentido, se entiende trabajar juntos para el bien común en la bibliografía, en la teoría y en la práctica de la ciencia de la administración". Ibid., p. 231.

(11) "La diligencia es el esmero de ejecutar una cosa. A los hábitos de diligencia se consideran de mayor importancia que el conocimiento o destreza, debido a que al tener ese hábito se reduce la obtención de conocimientos y habilidades, en general", Ibid., p. 111

Insistimos en que las variables para el entendimiento de las organizaciones son raquíticas en el movimiento de la administración científica; como resultado podemos notar en Gantt los intentos para anexar más factores que ayudaban a la comprensión de la conducta organizacional.

Además, toma en cuenta que el trabajo o la investigación científica, que sirve para perfeccionar los métodos, importa tanto a propietarios como a administradores. Parte de la reflexión de que al obrero no le interesa mejorar la forma de hacer su trabajo, sino su salario diario. Entonces, para que los trabajadores se habitúen a utilizar estos métodos de trabajo, hay que enseñarlos a aplicarse, para que posteriormente halle una continuidad en la nueva forma de actuar. Esto último se logra por conducto de un instructor, una tarea y un bono.(12)

Podemos observar en Gantt que tiene una concepción

(12) H.L. Gantt señala la necesidad de adiestramiento de los trabajadores: "Es la investigación científica la que apunta a la mejora de métodos y educa a propietarios y administradores; pero el obrero medio se interesa en su salario diario y no tiene deseo especial de aprender métodos perfeccionados. Los resultados de nuestras investigaciones son, por tanto, de escaso valor práctico a menos que: primero, podamos enseñar a nuestros trabajadores a utilizarlos; y después, inducirlos a actuar como se les ha enseñado". Para este fin se ha encontrado que lo más útil es un instructor, una tarea y un bono". En Harwood F. Merril. op. cit. p. 113.

errónea de la motivación en el trabajador. Posteriormente veremos cómo en el experimento de Hawtorne se descubren otros elementos que influyen en la motivación del trabajador; no exclusivamente el dinero.

El sistema de tarea y bono es una combinación de las mejores características del trabajo por día y del trabajo a destajo. El trabajador tiene afianzado su sueldo diario, mientras se le enseña a llevar a cabo su tarea, y como el bono para su realización es un porcentaje en relación con el tiempo marcado, la compensación, cuando se efectúa la tarea, es una cantidad fija; es el sinónimo de un trabajo a destajo.

Con el sistema de bonos, los obreros tienen designado un trabajo en forma de tarea por efectuar a través de un método señalado, con instrumentos determinados y el tiempo correspondiente. La tarea se fundamenta en una investigación de un perito adiestado con los más adecuados métodos para realizar el trabajo. Quien especifica la tarea es un ayudante que labora como instructor, para enseñar a los trabajadores a hacer la labor en la forma y tiempo especificados. El obrero puede recibir una compensación adicional y su respectivo pago diario, si su trabajo lo realiza dentro del tiempo especificado por el perito, y con la adecuada calidad; si no cumple con la calidad y el tiempo adecuado, só

lo recibe su remuneración diaria.

Para efectuar una operación concreta, hay que establecer una tarea, indicando el tiempo mínimo en que se terminaría. La fijación o establecimiento de tareas, una gran parte se le asigna al estudio del tiempo en realizar las -- operaciones, se le llama "*hombre-estudio-tiempo*".

El método de adiestramiento de tarea y bono nos --- ofrece, además del conocimiento requerido para realizar el trabajo, un incentivo para utilizar debidamente ese conocimiento, lo que tiene como consecuencia el adiestramiento -- en hábitos de trabajo correctos.

El bono que gana cada obrero también lo recibe el - jefe de cuadrilla, y otro extraordinario si su grupo gana - bonos. Le da la calidad de sirviente al jefe de cuadrilla- solamente en el caso en que los trabajadores realicen sus - tareas, y se convierte en jefe cuando el obrero deja de cumplir sus tareas.

Con una cuarta parte de los trabajadores que tenga- bono, y de aquellos que tratan de lograr la anterior condición, controlan la manera de sentir; así se logra un fuerte

espíritu de cooperación. Este espíritu para ejecutar las normas instauradas por los expertos, es el único cambio para obtener un bono; como consecuencia beneficia al patrónocon la producción de: más trabajo, mejor trabajo, trabajomás barato. Beneficia a los trabajadores del siguiente modo: mejores salarios, mayor habilidad, mejores hábitos detrabajo, más agrado y orgullo en su trabajo.

Cuando adquieren más destreza los trabajadores, seforman mejores hábitos de trabajo; pierden menos tiempo, merecen más confianza y, en general, perciben una mejora.

Los obreros que ha han sido adiestrados adquierenel hábito de llevar a cabo mucho trabajo, bien hecho, y con rapidez. En su mente se fijan la idea de saber y hacer, yasí adquirir destreza en poco tiempo.

El autor del análisis define muy claramente que esla estandarización, y de este modo: "*Todo trabajo y todo conocimiento, en esa materia, puede dividirse en dos clases; experto y normal... Por analogía, el trabajo experto es eltrabajo cuyos métodos para realizarlo, o sólo son conocidos por unos cuantos, o no se han descrito con la claridad necesaria para que pueda entenderlos un obrero familiarizado con esa clase de trabajo*". (13)

(13) Ibid., p.118

"Por otra parte, los métodos normales son los que se emplean generalmente o que se han descrito y demostrado con tanta claridad, que un trabajador conocedor de esa clase de trabajo puede comprenderlos y utilizarlos con seguridad". (14)

El experto se enfrenta al problema de estandarizar los métodos y el conocimiento experto. Estandarizando un método, puede fijarse una tarea, y con un instructor y un bono se llega a establecer un método para la continuidad de esa norma. Con la eficacia en aumento del trabajador, la norma tiende a ser más elevada.

Para resumir los principales elementos que se manejan en esta corriente, (Ver Cuadro 2.3).

Es muy cierto que el hombre, ante un problema o necesidad, requiere tener todos los elementos explicativos, o bien, el conocimiento para manejar determinados hechos concretizando, el conocimiento en aquél, entonces, en el ambiente de trabajo lo tenían los trabajadores. El papel de la administración era pésimo; había una gran dependencia para con los obreros, porque éstos conocían su trabajo que les dejaba la experiencia. Fue entonces cuando la adminis-

(14) Idem, p. 118

CUADRO 2.3

ELEMENTOS CENTRALES DE LA CORRIENTE DE LA ADMINISTRACION CIENTIFICA

TAYLOR. Hace sus estudios en el taller a nivel jerárquico bajo.	GILBRETH. Realiza sus estudios en la albañilería.	GANTT
1. Beneficio para patrones y obreros.	1. Beneficio para patrones y obreros.	1. Beneficio para patrones y obreros.
2. El medio de aplicación son los principios de la administración científica.	2. El medio es la aplicación de la medición a la administración.	2. El medio de aplicación son los métodos de adiestramiento en el sistema de bonos.
3. Ve al adiestramiento del trabajador como una forma de incrementar la eficiencia y la productividad.	3. La determinación de normas de eficiencia permiten la forma más adecuada para aprender a hacer y enseñar.	
4. Proporciona al operario un incentivo.		4. El método de adiestramiento de tarea y bono ofrece un incentivo.
5. El estudio del tiempo y movimientos asegura los tiempos estandar a las tareas.	5. Uso de métodos estandarizados para manejar lo imprevisto.	5. Estandarización de los métodos.
6. Se especificó el papel de la administración y de los trabajadores (cooperación).	6. Defiende a la cooperación.	6. Es factible la cooperación.
7. Hace uso del análisis y estudio de tiempo de los movimientos.	7. Se especializa en el estudio del movimiento.	
8. Se enfoca hacia la producción.	8. Se concentra en la producción.	

tración detectó la necesidad de involucrarse y manejar esa parte del trabajo: redefinió su papel. A esto se le puede agregar la mentalidad del trabajador, de que si aumentaba su rendimiento, o bien de las máquinas, pensaba que el resultado sería dejar sin trabajo a un gran número de obreros.

Por la falta de cooperación, se buscó el beneficio, tanto de la administración, como de los trabajadores. Los medios que se utilizaron para aplicar la ciencia han sido a través de los principios de la administración científica, de la medición a la administración y los métodos de adiestramiento en el sistema de bonos, para incrementar la eficiencia y la productividad.

2.3. TEORIA CLASICA

HENRY FAYOL

Henry Fayol describe las seis diferentes operaciones que se llevan a cabo en las empresas: técnicas (producción, fabricación, transformación); comerciales, (compras, ventas, cambios); financieras (busca y gerencia de los capitales); de seguridad (protección de los bienes y de las personas); de contabilidad (inventario, balance, precio de costo, estadística, etc.); administrativas (previsión, organización, dirección, coordinación y control). (15)

(15) Henry Fayol. Administración Industrial y General. México, Ed. Herrero Hermanos, 1974, p. 135

En la última función es donde el autor concentra su atención e investigación, y le da una mayor importancia en relación con las otras, debido a que considera que es integradora del programa general de la empresa.

Para Fayol, administrar es prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Continúa diciendo que la administración es una función que se divide, como las otras funciones, entre lo que llama cabeza y los miembros del cuerpo.

Considera que cada función tiene una capacidad especial; cada capacidad se basa en ciertas cualidades y conocimientos que abarcan cualidades físicas, intelectuales y morales, cultura general, conocimientos especiales y experiencias.

Diversifica a la empresa en dos tipos, de acuerdo con la importancia de sus funciones. La primera, denominada empresa rudimentaria, donde la función dirigente la efectúa una sola persona; por lo tanto, las capacidades son reducidas. La otra es la gran empresa; allí se llevan a cabo funciones importantes y diversas.

Referente a la capacidad de las empresas industriales (comprende al Estado), concluyó lo siguiente: "En todo-

género de empresas, la capacidad esencial de los agentes inferiores es la capacidad profesional característica de la empresa, y la capacidad esencial de los altos jefes es la capacidad administrativa". (16)

Al hablar de la función administrativa, nos dice que tiene por órgano y por instrumento, más que el cuerpo social. La salud y el adecuado funcionamiento del cuerpo social, está en función de ciertas condiciones llamadas principios. (Cuadro 2.4).

C U A D R O 2 . 4

RESUMEN DE LOS PRINCIPIOS DE LA DIRECCION DE FAYOL.

1. "*División del trabajo... la especialización de las funciones y la separación de los poderes*".

2. " *Disciplina... es esencialmente la obediencia, la asiduidad, la actividad, la conducta...*".

3. " *Autoridad y responsabilidad... la autoridad es el derecho a mandar y el poder de hacerse obedecer*".

(16) Ibid., p. 141

4. "Unidad de mando... Para una acción cualquiera, un agente no debe recibir órdenes más que de un solo jefe".

5. "Unidad de dirección... Un solo jefe y un solo programa para un conjunto de operaciones que tiendan al mismo objeto".

6. "Subordinación del interés particular al interés general... En una empresa, el interés de un agente, o un grupo de agentes, no debe prevalecer contra el interés de la empresa..."

7. "Remuneración del personal... Es el precio del servicio prestado".

8. "Centralización... De la dirección parten las órdenes que ponen en movimiento todas las partes del organismo".

9. "Jerarquía... Es la serie de jefes que va de la autoridad suprema a los agentes inferiores".

10. "Orden... Un lugar para cada cosa, y cada cosa en su lugar".

11."Equidad... La equidad resulta de la combinación de la benevolencia con la justicia".

12."Estabilidad del personal... Un agente necesita tiempo para iniciarse en una función nueva, y para llegar a realizarla bien, admitiendo que goce de las aptitudes necesarias".

13."Iniciativa... Esta posibilidad de concebir y ejecutar es lo que se llama la iniciativa".

14."La Unión del Personal... La armonía, y la unión en el personal de una empresa, es una gran fuerza en dicha empresa".(17)

Si nos detenemos a analizar los principios de Fayol, en su mayoría están enfocados a favorecer a la dirección, y no al trabajador, que se podría explicar por dos aspectos: Uno sería la formación y la mentalidad de Henry Fayol, que fue estructurándose en niveles directivos; por lo mismo, tiene una arraigada identificación con ellos; el otro aspecto, es que en su tiempo, para ocupar los cargos de las altas jerarquías, tenían que ser hijos de los dueños, por lo que generalmente tenían menos receptividad para comprender a sus empleados.

(17) Fuente: Henry Fayol, op. cit.,pp. 159-182

La poca atención que los dirigentes brindaron a sus empleados en la época de Fayol, propició que el problema de la cooperación entre ambos aún se manifestase; de tal manera que cuadyuvaron (directivos) a que su raquítica comprensión nunca permitió que la misma fuese una herramienta para establecer una administración más eficaz.

Cabe concluir, con Henry Fayol, que en su obra se refleja la justificación del poder por parte de la dirección para con los trabajadores.

JAMES D. MOONEY

Se ha manejado constantemente la palabra principio; éste autor se ocupa de aclarar este concepto: "La palabra principio significa algo fundamental".(18)

A continuación nos referimos a los principios que maneja el autor del análisis. Para ello, comenzaremos con la definición de organización, que dice: "... *esfuerzo humano concertado, es decir, la clase de esfuerzo que es esencial para alcanzar el mayor éxito en cualquier empresa*".(19)

(18) Luther Gulick, et. al. Ensayos sobre la Ciencia de la Administración. Estudios Administrativos. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973, p. 140.

(19) Ibid., p. 150

Hay que reconocer, en este autor, que en su definición de organización toma en cuenta el aspecto humano, pero es una importancia exigua, porque al igual que todos los -- clásicos, no tiene una concepción prioritaria, en sus estudios, el ser humano.

Respecto a la coordinación, se alude: "*El principio determinante de la organización es la forma que contiene todos los demás principios; el comienzo y el fin de todo esfuerzo organizado*".[20]

Otro de los importantes términos que también es conveniente enunciar es el siguiente: "*Una correlación de autoridad y de responsabilidad*". *Aquel en que se delega una tarea o trabajo se hace responsable de su ejecución, pero el superior que ha delegado esa autoridad sigue siendo responsable de que la tarea se cumpla. Y esta cadena de autoridad correlacionada, que yo llamo "cadena escalonada", se extiende desde la cima hasta la base de la organización, pero emana siempre de la jefatura, que es la responsable de todo. La delegación es un principio universal en la organización, y sin él no se puede concebir ninguna forma de esfuerzo humano concertado.*" [21]

---

(20) Ibid., p. 152
(21) Ibid., p. 156

Los que hemos trabajado en algunas instituciones hemos observado que la prescripción que apoya el autor del análisis se rompe con ello, ya que en la realidad encontramos una excesiva centralización, y no una delegación, una gran disfunción en la coordinación, etc.

Referente al servicio de staff,* Mooney nos dice: "*Ha sido definido como la ampliación de la personalidad del ejecutivo (más oídos, más ojos y más manos para ayudarle a formar sus directrices)*".[22]

Los principios que respalda Mooney, en nuestra opinión, parecen más bien guías de comportamiento o recetarios para el desempeño de actividades en el trabajo, ya que solamente nos mencionan lo que debería ser, dentro de las mismas.

Sus estudios se centran en la organización industrial, por ser las más modernas; sin embargo, en otros tipos de organización, y sin considerar la época en que operen, los principios son los mismos, debido a su carácter de universalidad. Encontró que todas las estructuras organizacionales, incluyendo a la Iglesia Católica, se basan en un sistema de relaciones superior - subordinados, ordenados en una jerarquía, a lo que llamó el principio de gradación.

(22) Ibid., p. 156

* Staff: palabra inglesa que originariamente significa bastón (de mando). Equivale, en términos militares, a Estado Mayor.

Mooney tenía una fuerte atracción por las grandes organizaciones, que se puede confirmar con la cita siguiente: "*La organización de la Iglesia Católica ofrece excelentes ejemplos de principios y orientaciones de una dirección y organización, con su jerarquía de autoridades, su Estado-Mayor y su coordinación funcional. La doctrina católica deposita la suprema autoridad coordinadora en Dios, habiendo-sido delegada por EL, en el Papa, en forma mediata*".(23)

Además, afirma que en la Iglesia Católica, al ejecutarse el proceso de jerarquización, se realiza con muy buenos resultados en su funcionamiento, aún siendo tan compleja, y con una cabeza ejecutiva: El Papa.

Esta concepción respalda a las estructuras rígidas, con liderazgos directivos y autoritarios, puesto que proporcionan una gran productividad, siendo una condición necesaria para lograr la eficiencia.

Ahora, en las investigaciones administrativas, se proponen las estructuras flexibles, con liderazgos participativos, que, a su vez, forman parte de algunos elementos que contribuyen a la eficiencia.

(23) Haimann Theo. La Dirección de Empresas como Actividad Profesional. Barcelona, Ed. Hispano Europea, 1970, p. 102.

L. URWICK

Este autor llegó a conclusiones muy importantes, como es la necesidad de las líneas de autoridad, en todos los niveles, y que el compromiso de los subalternos que tenían autoridad delegada tendría que definirse con exactitud.(24)

Confirma el carácter de universalidad de los principios de la administración, la que nos proporciona esto, es la experiencia humana en la organización, independientemente del tipo de organización en donde se aplique.

Analiza otros elementos, tales como la previsión, que tiene su principio en la verosimilitud; que se entiende como la adaptación de la organización humana y material a los objetos, recursos y necesidades de la empresa.

Dos de los principios son definidos de acuerdo con la importancia que se le da a la planificación, y lo explica así: *"La organización debe depender de esa planificación previa. Es la previsión y la ordenación de los recur-*

(24) L. Urwick está convencido de la utilidad de las líneas de autoridad, y de la autoridad delegada quien lo explica de la siguiente manera: "Las consideraciones que parecieron de mayor importancia eran las que implicaban que debían de existir claras líneas de autoridad, desde la más alta hasta llegar a cada rincón de la empresa y que la responsabilidad de los subordinados que ejercían una autoridad delegada debía estar definida con gran precisión". Lawrence y Lorch, op. cit., p. 1

sos humanos y de los materiales adecuados para lograr un objetivo determinado. Este objetivo depende del plan. Mandar consiste en establecer la organización para que se trabaje de acuerdo con el plan: Manda todo subordinado que ejerce una autoridad delegada, pero esa autoridad proviene de alguien".(25)

Vale la pena reconocerle la importancia que le asigna a la planificación, tan importante en el estudio de las instituciones, que aún recientemente se siguen esforzando por enriquecer y establecer los criterios para la planificación, que varían entre el uso de modelos matemáticos, el enfoque sistemático, etc.

Urwick acepta la afirmación que hace Mooney de la prioridad que se le asigna al principio de coordinación. De este modo, coordinar lo explica como: "... *dar a las cosas y a las acciones sus propias proposiciones, y adaptar los medios al fin*"..(26)

Control, lo define: "*Consiste en vigilar de que todo se realice según el plan que haya sido adaptado, la organización que se haya creado y las órdenes que se hayan dictado*".(27)

(25) L.Urwich., op.cit. p. 131
(26) Idem.p. 131
(27) Idem. p. 131

Acepta que, de acuerdo con la experiencia, ningún ser humano podrá supervisar directamente a más de cinco o a más de seis individuos. En su ensayo podemos observar, en su mayoría del contexto, la gran importancia que le da al termino staff. Su origen es la organización militar.

La interacción del staff con otras áreas de cualquier organización es principalmente de asesoramiento. La función especializada puede llegar a ser simuladamente una función de staff. La especialización es sustancial, porque permite utilizar los métodos más recientes y eficaces relacionados con cada una de sus actividades.

Ponen énfasis en la fijación de objetivos, e interpretan de esta manera todas las actividades, justifican su existencia, y por consiguiente, se cercioran de si son necesarias otras actividades.

Para mayor amplitud de los elementos centrales de la teoría clásica, ver cuadro 2.5.

A diferencia de la administración científica, en la teoría clásica sus estudios se desarrollan con la mentalidad directiva. Se concentran en la función administrativa. Por lo mismo, detectan la necesidad de la planificación.

Cuadro 2.5
ELEMENTOS CENTRALES DE LA TEORIA CLASICA

FAYOL. Su estudio se orienta a altos niveles jerárquicos	Mooney. Orienta sus estudios hacia la organización industial.	URWICK
1. Concentra su atención en la función administrativa. Administrar es: Prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar.	1. Afirma que las estructuras rígidas con liderazgos directivos y autoritarios proporcionan una gran productividad. La cual es una condición necesaria para la eficiencia.	1. La organización está supeditada de la planificación, que es la previsión y la ordenación de los recursos humanos y materiales adecuados para lograr un objetivo.
	2. Los principios por su característica de universalidad son los mismos.	2. Afirma el carácter de universalidad de los principios.
	3. Considera a la coordinación como el principal principio.	3. Tiene una prioridad hacia la coordinación.
	4. La delegación la ve como una correlación de autoridad y de responsabilidad todas las estructuras organizacionales se basan en un sistema de relaciones superior - subordinados, ordenados en una jerarquía.	4. Plantea la necesidad de las líneas de autoridad, y la autoridad delegada definida con exactitud.
	5. El staff lo define como la ampliación de la personalidad del ejecutivo.	5. Carácter de asesoramiento y especializado del staff.
6. La capacidad del subordinado depende de la capacidad profesional de la empresa y la capacidad esencial de los altos jefes es la capacidad administrativa.		

La productividad, en este movimiento, y la eficiencia, son consecuencia de estructuras rígidas con liderazgos directivos y autoritarios. No es difícil encontrar ese estilo de liderazgo en las actuales organizaciones.

Los autores mencionados están de acuerdo en que los principios son universales. Entre ellos, asignan la característica de prioritaria a la coordinación. Los principios, en su mayoría, se orientan a apoyar al nivel directivo.

Referente a los principios, no hay una adhesión de nuestra parte a ellos, puesto que los principios tendrían que ser la base o fundamento sobre la cual se apoya la administración, y dado que en nuestra época están en un período de desuso, sería erróneo que fuesen los criterios elementales para orientar el comportamiento organizacional.

2.4 TEORIA BUROCRATICA

MAX WEBER, M. CROZIER y P. BLAU.

Las burocracias son organizaciones formalmente instauradas, que tienen por objetivo optimizar la eficiencia administrativa. Técnicamente, es el recurso de poder más

perfeccionado que tiene el hombre.[28]

Siguiendo con la secuencia de las anteriores co---- rrientes de desglosar sus principios, a continuación nos -- permitimos enunciar los referentes a la burocracia moderna:

I. "*Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento-administrativo*".

II. "*Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades, mediante una inspec-- ción de los inferiores por los superiores*".

III. "*La administración moderna se basa en documen-*

(28) Según la definición de Peter M. Blaw de las burocracias, es enunciada de la siguiente manera: "Las burocracias pueden definirse - como organizaciones formalmente establecidas, cuyo objetivo con-- siste elevar al máximo la eficiencia administrativa. En otras palabras, se caracterizan por desarrollar procedimientos formales - para movilizar y coordinar los esfuerzos de muchos individuos y - subgrupos, por lo general especializados, en función de las metas de la organización". Peter M. Blaw. La Burocracia en la Sociedad-Moderna. Buenos Aires, Ed. Paidós. 1974, p. 83. La burocracia vista con el poder que tiene, también, fue enunciada por el mismo -- Max Weber: ". . . la organización burocrática constituye, técnicamente, el medio de poder más desarrollado a disposición del hom-- bre que lo controla . . ." Max Weber. Ensayos sobre sociología -- contemporánea, Barcelona, Ed. Martínez Roca, 1972.

tos (expedientes) conservados en borradores o minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase".

IV. *"La actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada -- y esto la específicamente moderna-- presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional".*

V. *"En un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario, sin detrimiento de la circunstancia de que pueda estar bien determinado el tiempo que esté obligado a permanecer en la oficina cumpliendo con sus deberes".*

VI. *"El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realizó según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas, y más o menos completas".* (29)

Respecto al tercer principio de Max Weber, de que la administración moderna se basa en documentos, es tan relativo, como decir que el cuerpo humano entre otras cosas vive por el oxígeno; en realidad, la administración contem-

(29) Max Weber. Economía y Sociedad. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1977, Tomo II, pp. 716-718

porânea se ha enriquecido con las aportaciones de muchas -- disciplinas.

Se nota también cierto idealismo en algunos de sus principios; por ejemplo, cuando menciona que el funcionario en su cargo requiere un máximo rendimiento, siendo que no necesariamente se da esa característica. Otro principio en donde hace referencia a la inspección de los inferiores por los superiores, no opera en la realidad, dado que en algunas organizaciones se manfifiesta la evasión de responsabilidades, y la poca orientación hacia las tareas por los superiores.

Un rasgo sobresaliente en el análisis de Max Waber es el énfasis en el funcionario, en especial para las consecuencias internas y externas del funcionario, en cuanto a su posición. El ocupar un cargo implica una vocación. Se manifiesta en cierta proporción consiste en la dedicación al trabajo, en un tiempo bastante largo, y en los exámenes, como un requisito del empleo.

La posición personal del funcionario se consolida por lo siguiente: El funcionario moderno tiene una definida estimación social, en comparación con los gobernados. La posición social real del funcionario es superior cuando se manifiestan ciertas condiciones: una gran demanda de ex-

pertos calificados por parte de la administración, una diferenciación social, en la que el funcionario proviene de estratos privilegiados. El tipo puro de funcionario burocrático es designado por una autoridad superior. Un funcionario electo por los gobernados no es una figura burocrática en toda la extensión de la palabra. Casi siempre, la función del funcionario es profesional. El funcionario percibe un sueldo, y en la seguridad de una pensión para la vejez, además de que desea realizar una carrera en el servicio público.

Weber está de acuerdo en que se excluya el amor y el odio; es decir, todo lo emotivo e irracional, sin embargo, Crozier considera también la racionalidad, que está fundadamentada por normas, medios y fines.(30)

Algunos autores vienen a complementar ciertas ideas que no fueron analizadas por el representante de la teoría de la burocracia; tal es el caso de Peter M. Blaw, que hace la observación de la necesidad de incluír en los análisis aspectos de la organización informal, y por lo tanto, el

(30) Crozier, al respecto, afirma: "La burocracia posee un carácter "racional": su actitud está dominada por normas, medios, fines y factualidad. Por ello, en todas partes su origen y difusión han tenido consecuencias "revolucionarias" en un sentido particular, que aún no se ha discutido. Es la misma influencia que ha ejercido, en general, el avance del racionalismo "Michel Crozier. El Fenómeno Burocrático. Buenos Aires, Ed. Amorrotu, 1974, Tomo II, p. 20

aspecto humano de los miembros de una organización. Crozier apoya las afirmaciones de Blaw, y ambos están de acuerdo en el reconocimiento emotivo en las organizaciones, como de gran importancia, ya que para ellos no basta lo racional para el logro de los resultados. Estamos de acuerdo con esta posición.

Cosideramos que los medios burocráticos son limitantes para la adaptación y el cambio; tal es el caso de las reglamentaciones impersonales que suprimen en forma atropellada las dificultades; en el caso de la centralización, no permite conocer bien los hechos.

Se manifiesta intensamente cómo el modelo burocrático no responde actualmente a las demandas de los organismos. Puesto que tenemos ahora la necesidad creciente de aprender gracias a la experiencia que proporciona la realidad, de poseer flexibilidad y adaptabilidad en todos los aspectos de nuestras instituciones y de tener la posibilidad de progresar en todos los niveles jerárquicos, sin exaltar el nivel del funcionario; además, requerimos una mayor inventiva, creatividad, colaboración entre individuos y grupos.

Hay quien ha concluido que el régimen burocrático de organización es aquel donde el circuito errores-informa

ciones-correcciones disfunciona de tal forma que por eso logra su equilibrio, es estático, y por eso no puede hacer una rectificación y adaptación en las tareas planeadas en relación a los errores cometidos.(31)

La burocracia se encuentra bajo el dominio de tipo político, como también bajo el económico. Técnicamente hablando, el Estado moderno está sujeto a una base burocrática. La economía monetaria desarrollada es la condición normal para la existencia permanente y continuada, y no para el establecimiento de administraciones burocráticas puras.

En la teoría de la burocracia se manejan algunos conceptos, al igual que en la administración científica y en la teoría clásica; tal es el caso de eficiencia, jerarquía, etc.

Es muy característica la tendencia de Max Weber hacia la racionalidad; es decir, la existencia de atribuciones fijas a través de leyes que vienen a afectar en la forma en que realiza sus tareas el funcionario. Además, esta-

(31) Michel Crozier lo afirma de la siguiente manera: "Un sistema de organización burocrática es un sistema incapaz de corregirse en función de sus errores, y cuyas disfunciones se han convertido en el elemento esencial de su equilibrio... Es un modelo estático y descriptivo. Ibid p. 82. Es que factores tales como: La posesión de los bienes de consumo; la demanda de orden y protección (policía) y los medios de comunicación, son elementos que han influido a la propensión burocrática.

blece la caracterización del funcionario especificando algunas pautas y valores de comportamiento.

Pone especial énfasis en los trámites, expedientes, especialización, como parte del rendimiento de la administración moderna.

Se cuestiona a la teoría de la burocracia, desde el momento que se excluye a la organziación formal, a la irracionalidad (entendida como la manifestación de la emotividad), a la posibilidad de adaptarse y cambiar, puesto que los consideran factores necesarios para el entendimiento y funcionamiento de cualquier organización.

La forma burocrática de organización, a nuestro parecer, es menos eficiente frente a las realidades contemporáneas, porque su impacto ha sido restrictivo en la medida de que lo consideramos un modelo mecánico de organización; sin embargo, uno de los modelos de organización más modernos obedece al orgánico(32), que es con el que estamos más-

(32) En los sistemas orgánicos la buena administración es consecuencia de relaciones apropiadas entre los miembros del organismo; contrariamente a los principios mecánicos, que enfatiza la aptitud administrativa como algo innato en la persona. En segundo lugar, lo que fortalece a los sistemas orgánicos es la confianza y la fe mutuas entre los miembros del organismo y no en relaciones de mando y obediencia. Tercero, en cada organización se requiere reconocer la interdependencia, dentro del concepto de responsabilidad compartida en lugar de responsabilidad dividida o delegada. En cuarto lugar, el principio de membrecía en múltiples grupos, sustituye al concepto mecánico de la supervisión. En quinto lugar, los conflictos de intereses en los objetivos entre las personas y grupos, han de resolverse por medio de negociaciones y de métodos para solución de problemas y no por supresiones o arbitrajes.

de acuerdo en su operación y funcionamiento. En la actualidad se pretende que las organizaciones, en general, pasen de un modelo mecánico a otro orgánico.

Elementos Centrales en Max Weber.

a) Objetivo es optimizar la eficiencia.

b) Hay atribuciones oficiales fijas a través de reglas y normas; es decir, la tendencia a la racionalidad.

c) Está de acuerdo con la jerarquía funcional y la tramitación.

d) La administración moderna basada en documentos (Expedientes).

e) La actividad burocrática especializada presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional.

f) Pone énfasis en el funcionario con sus características: entre ellas, en el cargo se exige el rendimiento máximo del funcionario; el cargo del funcionario se efectúa de acuerdo con nor-

mas generales para aprender.

2.5. RELACIONES HUMANAS

SITUACION MUNDIAL Y EVOLUCION HISTORICA

Al inicio de los años treintas, se gestaba un movimiento innovador respecto a las teorías clásicas de la organización.

Surge como una respuesta a la reducción de la visión del formalismo y de la rigidez de algunos de sus principios además de la variedad de problemas humanos que predominan en las empresas e instituciones donde operan, y que aún sobresalen en algunos países. En principio diremos que, en la historia mundial, se propició un cambio radical, consistente en el paso de un orden social establecido a otro susceptible de adaptación, cuya consecuencia se manifiesta en una multitud de problemas nuevos y no previstos para la administración y para el trabajador individual; estas ideas, de carácter genérico, se aclararán en las líneas siguientes.

En este apartado de las relaciones humanas, lo ampliaremos aún más, por la influencia social mundial que vino a impulsarlo o a reforzarlo.

La escuela de las relaciones humanas se ha estructurado actualmente por varios elementos históricos:

El flujo de trabajo. La industrialización fue factible cuando los agricultores iniciaron su movimiento migratorio del campo a las ciudades, generando, por consiguiente, una oferta de trabajo.

Los primeros obreros reclutados en las fábricas no tenían posiciones, habilidades ni poder de negociación que pudiese proteger sus intereses.

Por tanto, esa situación repercutió hasta la actualidad. Por ello surge la idelogía marxista, que estima la explotación del trabajador como un resultado necesario de la propiedad privada capitalista. Otro resultado sería la corroboración de la antigua relación feudal de las clases en una representación diferente.

Movimientos de reforma. El movimiento de las relaciones humanas también es resultado de esfuerzos deliberados con miras a superar las condiciones del hombre dentro del trabajo.

La mentalidad de los industriales para con los trabajadores fue desafiada, a través de las llamadas periodís-

ticas y literarias, las acciones políticas y religiosas, y la legislación.

Sindicatos de trabajo. A los sindicatos de trabajo y las leyes de trabajo se les toma en cuenta como elementos que propiciaron las relaciones humanas, aunque se prestan a mucha controversia.

El papel histórico del sindicato quedó bastante bien ilustrado por Gellerman, que al respecto afirma: "*Si bien los actuales sindicatos no son defensivos, han tomado poco a poco una posición conservadora. Hasta el grado de que sus miembros se han vuelto clientes... En efecto, el papel de los sindicatos parece estar cambiando, de campeón militante de los trabajadores oprimidos, hacia un servidor discreto, y con clientes relativamente abundantes y complacientes*".(33)

Tecnología y Educación. Se relaciona estrechamente con el término de movilidad social, que es el movimiento de un individuo de la clase social originaria hacia una clase más alta.

---

(33) Saul W. Gellerman. La Administración de las Relaciones Humanas, México, Ed. Compañía Editorial Continental, 1970, p. 36

Los trabajadores o hijos de los mismos que efectuaron estudios superiores, demandaron actividades industriales más cultas y productivas. Estas, a su vez, pueden crear nuevas tecnologías, pueden llevar nuevas ideas, y aumentar las posibilidades de servicio o utilidades.

El ingreso al trabajo de gran cantidad de hombres y mujeres con educación superior, propicia el replanteamiento de ideas respecto de cómo satisfacer a los empleados.

La educación administrativa y la investigación social. Se han patrocinado proyectos universitarios, lo que ha propiciado un gran número de investigaciones en las relaciones humanas, que han eliminado muchos problemas para proporcionar la mejor cooperación en el trabajo.

La administración se interesó más por los estudios de la comunidad académica; los directivos, por lo mismo, empezaron a cambiar de mentalidad, ya que fueron más receptivos en los intentos de comprender a los empleados, y que esta comprensión fuese una herramienta para la administración más eficaz.

En términos generales, podemos afirmar que el flujo de la evolución histórica ha generado un movimiento que permita distanciarse de la dependencia absoluta del patrono, y

del encuentro de un trabajo propio más significativo.

ELTON MAYO

Uno de los problemas que tiene la administración en la industria en gran escala moderna, según Mayo, es la cooperación mantenida y la organización del trabajo colectivo. Afirma que cuanto más grande y complicada sea la institución, depende de la cooperación sincera en mayor grado de cada individuo del grupo. Su idea del individuo fue interpretada en la medida que ha perdido su seguridad, además de tener la incertidumbre en su vida.

Elton Mayo observó que es propio de los obreros el hecho de tener una mentalidad pesimista en su trabajo. Además, detectó la poca comunicación que había entre los obreros.

Creemos que es conveniente, antes de seguir con el análisis de sus principales ideas, concentrarnos en el experimento de Hawtorne, que proporciona el entendimiento de lo que fundamenta Elton Mayo.

Uno de los orígenes de la aplicación de la investigación científica del comportamiento, a los problemas administrativos, fue el estudio de Elton Mayo, en la fábrica de

la Western Electric Company, situada en Hawtorne, en Illinois.

Su programa se inició para estudiar actitudes y reacciones de grupos con condiciones variantes. Principalmente se interesaba en la influencia de la monotonía y la fatiga en las condiciones de trabajo.

El estudio consistió en la participación de cinco muchachas que ensamblan relevadores. Se les observó con frecuencia en condiciones de trabajo que fueron cambiadas de una en una, para estudiar sus efectos sobre la producción, ellos son: el alumbrado en los periodos de descanso, en los días de trabajo semanal. A pesar de ello, la producción no varió en la forma prevista, y se mantuvo en realidad elevada, cuando las condiciones eran menos atractivas. Las condicfones físicas se compensaban porque las chicas sabían que formaban parte de un experimento, además de ser integrantes de un grupo; un último aspecto fue que se había moderado la vigilancia.

Al interpretarse la investigación, no demostró que existiera una relación directa entre factores ambientales y productividad; sin embargo, se dieron otros resultados importantes. En las propias palabras de Newman y Summer se -

explican los hechos; "*En un experimento tranquilo como éste quedó claramente comprobada la grande influencia que las presiones sociales entre los trabajadores, en relación con la producción máxima y con las actitudes hacia la producción*".(34)

Podemos destacar que Elton Mayo llegó a la conclusión de que, dentro de los factores humanos que afectan el comportamiento de los empleados, los que más influyen son los de la participación del trabajador en los grupos sociales.

Para seguir apoyando la idea de la importancia de las características intrínsecas del ser humano y su importancia, a continuación se especifica por S. George, Jr., que menciona: "... *Mayo concluyó que las condiciones de trabajo, además de incluir los requisitos objetivos de la producción, deberían, al mismo tiempo, satisfacer los requisitos subjetivos de los empleados respecto a la satisfacción social, en su lugar de trabajo*".(35)

---

(34) William H. Newman, et. al. La Dinámica Administrativa. El proceso Administrativo. Funcionamiento y Aplicaciones Prácticas, México, 1977 Ed. Diana, p. 47

(35) Claude S. George Jr.. Historia del Pensamiento Administrativo. España, Ed. Prentice/ Hall Internacional, 1968, p. 130

Se observó que los trabajadores no son individuos aislados, sino que tienen la necesidad de formar parte de un grupo, y que los valores del grupo están por encima de los individuales o empresariales. También el resultado de la investigación explicó cuáles eran los motivos por los que los trabajadores no responden a los incentivos de la gerencia. Para todos, la sensación de seguridad y certidumbre se deriva siempre de la firme calidad de miembros de un grupo. Si se pierde, ninguna ventaja monetaria, ninguna garantía de empleo, pueden ser compensación suficiente. Propugna por los métodos sistemáticos de acomodar a los individuos de un grupo de colaboradores en otro; la administración que tiene éxito no busca la relación con los trabajadores individualmente, sino más bien con los grupos de trabajo. La relación de esos grupos de trabajo con la administración es uno de los problemas fundamentales de la industria en gran escala.

Todo esto implicó que la administración asumiera un nuevo papel en sus relaciones con los empleados; el experimento fue el principio de una serie de estudios acerca de las motivaciones de los trabajadores, puesto que la administración científica había actuado fundamentándose en criterios inaplicables a las motivaciones de los trabajadores; como consecuencia, tenemos la impactante intervención de las relaciones humanas en la administración, de tal manera-

que la administración se basa en el concepto sociológico -- del esfuerzo de grupo.

Es importante aclarar, que con la fatiga, el bono - no acrecentó la producción, pero con las nuevas condiciones de trabajo, mucho más cómodas, tenían más bonos que antes.

Comenta la necesidad de los administradores, de enseñarles a escuchar cuidadosamente. Menciona que la entrevista es una fuente de información de gran valor objetivo - para la administración.

La cooperación ha sido en todos y cada uno de los - autores que hemos visto uno de los principales problemas --- captados.

A través de un experimento, y manejando las variables independientes, Elton Mayo descubrió otros aspectos -- que afectaban las actitudes de los empleados; entre ellas, las características internas de las personas, así como la - demanda de pertenencia al grupo, siendo lo anterior de mayor valor que el incentivo económico, ya que afecta más que el bono, lo cual viene a cambiar la concepción de las teorías de la motivación.

Hasta antes de este estudio se consideraba la rela-

ción trabajador-organización desde el punto de vista material; ahora se le da una gran importancia al grupo (al mismo tiempo que al individuo), por lo que se enfocan los estudios en la relación grupo-administración.

ELEMENTOS CENTRALES EN ELTON MAYO

a) Parte de un problema, que es la falta de cooperación mantenida y de la organización del trabajo colectivo.

b) Afectación elemental de las personas es la participación del trabajador en los grupos sociales.

c) Problema fundamental de las industrias en gran escala es la relación de los grupos de trabajo con la administración.

d) Se manifiesta una ampliación al conocimiento de las motivaciones de los trabajadores.

e) Se incrementaron los bonos con las nuevas condiciones de trabajo.

2.6 CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO

Así como se expresó que las diferentes corrientes de los grandes administrativistas se apoyan en las contribuciones de sus principales representantes en el desarrollo organizacional, también tiene un conjunto de conocimientos que marcan los lineamientos de comportamiento en las organizaciones.

Como ya se especificó en párrafos anteriores, el antecedente inmediato de este movimiento es el de las relaciones humanas; ahora sólo nos concretaremos a las ciencias del comportamiento.

DOUGLAS MC GREGOR

Las obras de Elton Mayo se consideran que formularon los antecedentes, o bien, propiciaron las bases para la formación de la "*teoría X y la teoría Y*".

El autor dice que toda decisión o acción directiva conlleva implícitamente ciertas ideas sobre la naturaleza y la conducta humana. De tal manera que, como una respuesta a las necesidades ejecutivas, transforma la mentalidad de los mismos y, por consiguiente, aporta los llamados supuestos de la teoría X, o punto de vista tradicional sobre la dirección y el control:

1. *"El ser humano ordinario siente una repugnancia intrínseca hacia el trabajo, y lo evitará siempre que pueda".*

2. *"Debido a esta tendencia humana a rehuir el trabajo, la mayor parte de las personas tienen que ser obligadas a trabajar por la fuerza; controladas, dirigidas, y amenazadas con castigos para que desarrollen el esfuerzo adecuado a la realización de los objetivos de la organización".*

3. *"El ser humano común prefiere que lo dirijan; quiere soslayar responsabilidades; tiene por ambición y deseo, más que nada, su seguridad".* (36)

La teoría X es una teoría que impacta a la estrategia administrativa, de tal forma, que muchos administradores contemporáneos la aceptan en su comportamiento, puesto que tratan de estructurar, controlar y supervisar estrechamente a sus empleados. Esa actitud se basa en que el control externo es adecuado, por tratar con personas a las que no se les puede tener confianza; son irresponsables e inmaduras.

Los supuestos de la teoría X acerca de la naturaleza del hombre son, por lo general, inadecuados. Se dedujo que la administración requería de prácticas fundamentadas

(36) Douglas Mc. Gregor. El Aspecto Humano de las Empresas. México Ed. Diana, 1975. pp. 43-44

en un entendimiento con mayor agudeza de la naturaleza del hombre. Como consecuencia, Mc. Gregor creó una teoría que reemplazó a las aplicadas en las prácticas administrativas, denominada teoría Y, que está constituida por las siguientes hipótesis:

1. "*El desarrollo del esfuerzo físico y mental en el trabajo es tan natural como el juego o el descanso. Al ser humano común no le disgusta esencialmente trabajar. Según circunstancias que pueden controlarse, el trabajo constituirá una fuente de satisfacción (en cuyo caso se realizará voluntariamente), o una manera de castigo (entonces, se evitará, si es posible)*".

2. "*El control externo y la amenaza de castigo no son los únicos medios de encauzar el esfuerzo humano hacia los objetivos de la organización. El hombre debe dirigirse y controlarse a sí mismo, en servicio de los objetivos a cuya realización se compromete*".

3. "*Se compromete a la realización de los objetivos de la empresa, por las compensaciones asociadas con su logro*".

4. "*El ser humano ordinario se habitúa, en las debidas circunstancias, no sólo a aceptar, sino a buscar nuevas responsabilidades*".

5. "*La capacidad de desarrollar en grado relativamente alto la imaginación, el ingenio y la capacidad creadora para resolver los problemas de la organización, es característica de grandes, no pequeños sectores de la población*".

6. "*En las condiciones actuales de la vida industrial, las potencialidades, intelectuales del ser humano están siendo utilizadas sólo en parte*". (37)

Al poner en práctica la teoría Y, los administradores no estructuran, no controlan ni supervisan concienzudamente el ambiente de trabajo de los empleados; al contrario; ayudan a sus empleados a madurar, sometiéndolos menos a un control externo, y delegándoles cada vez más su propio control.

CHRIS ARGYRIS

La gran mayoría de las personas en las empresas son tratados como personas inmaduras, lo que ha producido la inmensa mayoría de los problemas actuales de las organizaciones. Chris Argyris examina a las organizaciones industriales, para ver qué resultados han tenido las prácticas administrativas en la conducta humana y el desarrollo personal, dentro del ambiente de trabajo.

(37) Douglas Mc. Gregor. op. cit. pp. 57-58

Argyris concluyó que hay siete cambios en la personalidad del individuo para que llegue a ser una persona madura, a través del tiempo. (ver tabla 2.1)

TABLA 2.1

CONTINUO INMADUREZ-MADUREZ

INMADUREZ	MADUREZ
Pasividad	mayor actividad
Dependencia	independencia
Pocas maneras de comportarse	capacidad para comportarse de muchas maneras.
Intereses erráticos y superficiales.	intereses más profundos y fuertes.
Perspectiva temporal corta	perspectiva temporal larga (pasado y futuro)
Posición subordinada	posición de igualdad o superioridad
Falta de conciencia del "*yo*"	conciencia y control del "*yo*"

Fuente: Kennet H. Blanchard y Paul Hersey La Administración y el Comportamiento Humano: México, Ed. Técnica, 1970, p. 63.

Argyris afirma que, cuando el individuo se integra al ámbito de trabajo, las prácticas administrativas realiza-

das en sus organizaciones le impiden madurar. Este es el caso de la naturaleza misma de la organización formal. El observa una incompatibilidad entre las necesidades de una personalidad madura y las organizaciones formales, que son como existen en la actualidad.

Después de sus investigaciones, que realizó en diversas organizaciones, Argyris, al igual que Mc Gregor, por su misma confusión con sus experiencias, reta a la administración a que ofrezca un clima de trabajo en donde la persona tenga la oportunidad de desarrollarse y madurar como individuo, como miembro de un grupo, satisfaciendo sus necesidades personales, al mismo tiempo que aportando para el éxito de la organización.

Lo que propone Argyris también es compatible con la teoría Y, de Douglas Mc Gregor, ya que consideran que el hombre puede ser autodirigido y creativo en el trabajo, si se le motiva acertadamente. Por lo tanto, la responsabilidad individual es satisfactoria, tanto para los trabajadores, como para la organización.

ABRAHAM MASLOW Y FREDERICK HERZBERG

Maslow sugiere que las personas no tratan de satis-

facer sus necesidades superiores hasta no satisfacer las necesidades básicas. En otras palabras, con su jerarquía de necesidades[38] nos afirma que no es posible orientar nuestra acción hacia niveles más elevados, si no hemos cubierto el elemento llamado fisiológico. Sin embargo, el autor referido dice que una necesidad satisfecha deja de motivar.

Frederick Herzberg y colaboradores solicitaron a doscientas personas, entre ingenieros y contadores, que explicaran un episodio que les hubiese causado mucha satisfacción en su trabajo, y otro que les hubiera sido insatisfactorio. Después de la recopilación y del estudio de la información, instauraron una teoría conocida como motivación-higiene en el trabajo, que vino a impactar a la administración.

Concluyó que el hombre tiene dos clases de necesida

(38) Las necesidades fisiológicas son las que se relacionan con la supervivencia de los individuos. Son necesidades que apoyan a la vida, tales como: alimento, vestido, techo, etc; de seguridad es el estado en que se encuentra libre de temores, del miedo, a los peligros físicos, a la seguridad económica, etc; las sociales son las que el hombre como ser social necesita, como la pertenencia a un grupo y a ser aceptado por dicho grupo; las de estima es el reconocimiento y aprecio de parte de los además que busca el individuo; las de autorrealización, que consisten en el desarrollo máximo de todas las potencialidades del individuo, que quiere decir encontrarse a sí mismo, realizar y llevar a cabo las actividades que más satisfacción le aportan.

des. Descubrió que, cuando el individuo no estaba bien en su trabajo, se preocupaba por el medio en que trabajaba. Cuando la gente se sentía satisfecha de su trabajo, esto tenía que ver con el trabajo mismo. Herzberg calificó a la primera clase de necesidades factores higiénicos, porque describen el ambiente del hombre y cumplen la función primordial de evitar la insatisfacción en el empleo. A la segunda clase de necesidades las llamó motivadores, porque parecen ser eficaces para motivar a las personas a dar mejores resultados.

Blanchard y Hersey especifican en qué consisten los factores higiénicos y motivadores;del primero especifican:- "*Puede decirse que la política y la administración de la compañía, la supervisión, las condiciones de trabajo, las relaciones interpersonales, el dinero, la situación relativa y la seguridad son factores higiénicos. Estosno son una parte intrínseca de un empleo, pero se relacionan con las condiciones bajo las que se ejecuta el trabajo... Los factores higiénicos no provocan ningún aumento de la capacidad productiva; únicamente evitan pérdidas en el rendimiento del trabajador, debidas a restricciones del trabajo*".[39]

Los factores motivadores son: "*Los factores satis-*

(39) Kenneth H. Blanchard y Paul Hersey. op. cit. pp. 66-67

factores que entrañan sentimientos de realización, desarrollo profesional y reconocimiento que uno puede experimentar en un empleo que ofrezca un desafío y un campo de acción, se denominan motivadores. Herzberg utilizó este término porque estos factores parecen tener un efecto positivo sobre la satisfacción en el empleo, que a menudo da como resultado un aumento en la capacidad productiva total de la persona". (40)

Los factores higiénicos, cuando están satisfechos, tienden a desplazar la insatisfacción y la restricción al trabajo, pero no ayuda a motivar al individuo para incrementar su rendimiento. A diferencia de esto, la satisfacción de los factores motivadores permite que la persona progrese y se desarrolle maduramente, y aumenta su capacidad. Herzberg, al igual que los otros dos autores, invita a la administración a que oriente sus esfuerzos para cubrir los factores motivadores.

Otro de los aspectos que propone dicho autor es el enriquecimiento del empleo. Por enriquecimiento del puesto se entiende el aumento de la responsabilidad, el alcance y el desafío en el trabajo.

---

(40) Ibid. p. 68.

CAPITULO III

MARCO TEORICO DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

En el transcurso de la historia, diferentes países* se han preocupado por cómo se deben emplear los recursos físicos y humanos a su servicio. En el capítulo referente a los antecedentes teóricos del desarrollo organizacional, observamos el esfuerzo de los teóricos de las diferentes escuelas o corrientes para dar una respuesta a los problemas que existían en las organizaciones, puesto que, en ese ámbito, es importante que las teorías de la organización respondan a las exigencias del cambio mismo.

Actualmente se trata de adaptar las organizaciones al cambio acelerado, y a los problemas humanos.

3.1 BOSQUEJO HISTORICO

Ante la situación de explicar determinados fenómenos, surgen los pioneros del desarrollo organizacional; entre ellos, quien destaca es Kurt Lewin. El origen de este-

* Tales como Japón y, México.

movimiento no se precisa, porque se le considera una prolongación de la escuela de las relaciones humanas; sin embargo, hay hechos relevantes que dieron la pauta al desarrollo organizacional, que a continuación se explicarán.

En 1946, Lewin y sus seguidores se reunieron para efectuar algunos trabajos en materia de psicología social, que consistía en un seminario de libre intercambio de ideas, que se efectuó en el State Teachers College, en Nueva Bretaña, Estado de Connecticut, en el verano del mismo año; esto es de gran importancia en el surgimiento del adiestramiento de laboratorio.

El seminario fue patrocinado por la Comisión Interracial de Connecticut y por el Centro de Investigación de Dinámica de Grupos, que funcionaba en el Instituto Tecnológico de Massachusetts. El equipo directivo estaba formado por Kurt Lewin, Kenneth Benne, Leland Bradford y Ronald Lippit.

Del trabajo anterior surgió una sesión de tres semanas, en 1947, donde se efectuaron conferencias de adiestramiento en la ciudad de Bethel, del Estado de Maine. Se tuvo como consecuencia la formación de los Laboratorios Nacionales de Adiestramiento en Desarrollo de Grupos, y en el-

adiestramiento contemporáneo de grupos T.[1].

El centro de Investigación de Dinámica de Grupos - fue fundado por Kurt Lewin. Se estableció en Massachusetts Institute of Technology, al fallecimiento de Kurt Lewin, - en 1947, y el personal asesor se trasladó a la Universidad de Michigan, para fusionarse al Centro de Investigación de Encuestas de Michigan y formar el Instituto de Investigaciones Sociales.

Algunas personalidades clave, además de Lewin, fueron Ronald Lippit, Douglas Mac Gregor, John R. P. French - Jr., y recientemente, Floyd Man y Rensis Likert. Además,- Lewin fue bastante representativo en el origen de los Laboratorios Nacionales de Adiestramiento, que hoy se denomina Instituto NTL de Ciencias Aplicadas de la Conducta.

Ubicando el aspecto de los grupos "T", hubo un problema bastante notorio en su aplicación a organizaciones -

(1) "Un primer acercamiento del significado de los grupos "T" corresponde a que es una diversidad particular de aprendizaje, el cual se le ha llamado entrenamiento en condiciones de laboratorio (laboratory training), o educación o entrenamiento de la sensibilidad o dinámica de grupos y en la mayoría de los sectores, entrenamiento grupal (T-group trainig).
El entrenamiento grupal surgió como uno de los componentes más importantes del aprendizaje en condiciones de laboratorio, hasta -- convertirse en uno de los principales instrumentos utilizados para el cambio organizacional propugnados por los teóricos, que además de sus revisiones y sugerencias, encontraron el medio que las llevaría a la práctica".

complejas. Se ha dicho que la principal causa de ese problema, es que las experiencias de adiestramiento de grupos se formularon para desconocidos entre sí, o bien, de personas extrañas a lo que llamaron "*isla cultural*".

Fue en los primeros años de la década de los cincuentas cuando las personas que realizaban el adiestramiento iniciaron los grupos T en sus propias organizaciones. Ya en las organizaciones los programas de adiestramiento de los grupos "T" nacieron en medios como Republic Aviation, la Cruz Roja Norteamericana, la Iglesia Episcopal y la West Virgina Pulp and Paper Company.

Considerado como un programa experimental de desarrollo organizacional, en las Bases Navales de Pruebas de ordenanza de China Lake, en Pasadena, California, fue iniciado en 1954 por Paul Buchanan, en colaboración con Robert Tannenbaum, Charles Ferguson e I. R. Weschler, como agentes externos del cambio, de la Universidad Central de los Angeles.

El mismo Douglas Mac Gregor fue de los primeros investigadores en enfrentarse al problema de la transferencia de aplicar el adiestramiento de laboratorio a organizaciones complejas; tal es el caso de su intervención en la empresa Unión Carbide, en 1957.

En 1958 y 1959 avanzaron notablemente cuando, en la compañía Esso, estimulada por Paul Buchanan, Robert Blake y Herbert Shepard, efectuaron un programa en gran escala con grupos "T" para "*primos*" (personas que trabajan en distintas partes de la misma organización), además de grupos de adiestramiento en resolución de problemas en equipos de superiores y subordinados, y se pretendía que fueran más abiertos, con mayor confianza, mejor eficiencia en su trabajo, y laboratorios de intergrupos para esclarecer y resolver los conflictos entre los departamentos y divisiones, y entre la administración y el trabajo.

El primer programa dedicado al adiestramiento de especialistas de desarrollo organizacional fue realizado por Herbert Shepard, en 1960, en el Case Institute of Technology. El origen de la red de DO del Instituto NTL de Ciencias Aplicadas de la Conducta fue en 1960.

En Bayaway se realizaron estudios importantes. En la primavera de ese año, Shepard, Blake y Murray Horwitz utilizaron dos laboratorios preparados, que Blake y Jane Mouton venían perfeccionando en las clases de sociología social de la Universidad de Texas, y que posteriormente sería el enfoque "*grid*" (parrilla o rejilla administrativa) para el desarrollo de las organizaciones.

Posteriormente, en la ciudad de Bayaway, se destinaron más recursos al desarrollo de equipos humanos, a las consultas, a la solución de conflictos entre grupos y al adiestramiento de laboratorio de los llamados "*primos*".

Robert Blake afirma que, al rechazar los tipos de laboratorios de extraños en grupos "T", se logró que se enfocara el DO, y que con los proyectos intergrupos en particular fue lo que puso en marcha al verdadero DO.

No se ha especificado quién fue el autor que acuñó el término DO, aunque, de acuerdo con ciertos antecedentes, fueron Robert Blake, Herbert Shepard y Jane Mouton. La frase "*grupo de desarrollo*" la usaron Blake y Mouton, al hablar de los adiestramientos en relaciones humanas en la Universidad de Texas, identificado en su documento de 1955 con el nombre de adiestramiento para tomar decisiones en grupo. Los grupos "T" de Baton Rouge recibieron el nombre de grupos de desarrollo que, al adicionarse a las percepciones internas que surgían, sin duda alguna culminó en el concepto de desarrollo organizacional.

3.2. QUE ES EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL.

Para entender cualquier disciplina, creemos de vital importancia hacer un análisis de sus definiciones. Pos

teriormente las mismas son incluidas en un cuadro comparativo (ver cuadro 3.1.) que nos permite, al mismo tiempo que diferenciar la terminología, agrupar las similitudes entre los diferentes autores. Con esto se podrían unificar, en principio, los criterios de las principales aportaciones de los teóricos del DO.

Los especialistas han afirmado que es una disciplina que se podría ubicar en un período o etapa incipiente. Ante esta situación, se han hecho sentir los logros de los pioneros que han contribuido con sus aportaciones al desarrollo de las organizaciones.

A continuación se incluye una serie de definiciones que difieren en detalles, pero que presentan un fuerte consenso en sus principales términos, y que en esencia se están refiriendo a lo mismo.

Es posible mencionar que un autor que presenta una definición bastante completa es Richard Beckard, que nos dice: *"Desarrollo Organizacional es 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 conoci*

CUADRO 3.1

QUE ES EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

BECKHARD	ESFUERZO PLANIFICADO	TODA LA ORGANIZACION	ADMINISTRADO DESDE LA ALTA GERENCIA.	MEJOR EFECTIVIDAD Y BIENESTAR.	INTERVENCIONES PLANIFICADAS.	EN LOS PROCESOS	CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO.										
BENNIS								RESPUESTA AL CAMBIO	ESTRATEGIA EDUCATIVA	CAMBIO DE CREENCIAS, ACTITUDES, VALORES Y ESTRUCTURA.	ADAPTABILIDAD DEL ENTORNO.				PARA CREAR UNA ACCION Y ALTERNATIVAS INTELIGENTES.	ES UN METODO	PARA RESOLVER PROBLEMAS DE LA SOCIEDAD.
BENNIS	CAMBIO PLANIFICADO	EL METODO ATACA LA APLICACION DEL CONOCIMIENTO SISTEMATICO											DIAGNOSTICO.				
BERNAL	PROCESO PLANIFICADO DEL CAMBIO				INTERVENCION.					VALORES PRINCIPIOS		TECNOLOGIA.		ACTIVIDADES HUMANAS COORDINADAS.			
[illegible]	MODELO ES EL CAMBIO	ES UN ENFOQUE DE SISTEMAS		PERFECCION DE LA EFICACIA		PROCESO O TRAMITE											
[illegible]		FUNCIONAMIENTO EFICAZ FORMA EFICAZ				PROCESO				APLICAR LAS POLITICAS, PROCEDIMIENTOS Y PROGRAMAS	RELACION CON EL MEDIO AMBIENTE				TOMA DE DECISIONES INTELIGENTES		
[illegible]	ESFUERZO PLANEADO						CIENCIAS CONDUCTUALES.									METODOS REFLEXIVOS AUTOANALITICOS.	
[illegible]	RAMIFICACION DE PLANES	ESFUERZO TOTAL DEL SISTEMA DE SISTEMAS				PROCESO DE CAMBIO											

mientos de las ciencias del comportamiento" (2).

Quien viene a complementar algunos términos que no toma en cuenta el anterior autor, y que son de vital importancia para comprender la disciplina, es Warren G. Bennis, que aporta lo siguiente: *"Desarrollo Organizacional es una respuesta al cambio, una compleja estrategia educativa cuya finalidad es cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las organizaciones, en tal forma que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías, mercados y retos, así como al ritmo vertiginoso del cambio mismo"* (3).

En otras de sus obras, el mismo Bennis, si menciona el cambio planificado, sólo que el enfoque que le da es más amplio, puesto que le asigna una utilidad de tipo social. Y nos comenta: *"El cambio planificado es un método que se emplea en tecnología social para resolver los problemas de la sociedad. El método abarca la aplicación del conocimiento sistemático y apropiado a los negocios humanos, con el objeto de crear una acción y alternativas inteligentes"*. (4).

---

(2) Richard Beckard. Desarrollo Organizacional: Estrategias y Modelos. México, Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1973, p. 10.

(3) Warren G. Bennis. Desarrollo Organizacional: su Naturaleza, sus Orígenes y Perspectivas. Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1973, p. 2.

(4) Warren G. Bennis. Estructuras Tradicionales Transformación y Cambio, Buenos Aires, Ed. Troquel, 1969, p. 105.

Bernal y Alban, en su definición aportan algunos términos que inciden con los de los otros autores; a pesar de ello, en nuestra gráfica de análisis podemos observar la importancia que le da a algunas etapas del DO, de tal manera que enuncia lo siguiente: "*Puede definirse como proceso planificado de cambio cultural. Este proceso consiste en dos fases: diagnóstico e intervención*". (5).

Una observación importante de los especialistas anteriormente mencionados, es que no se debe confundir al laboratorio con el todo del DO.

Conviene adelantar la idea de que el DO retoma un conjunto de aportaciones de diferentes materias; así es como Newton Margulies y Anthony P. Raia, influidos por la teoría general de sistemas, incluyen uno de sus elementos a su definición: "*El desarrollo Organizacional es esencialmente un enfoque de sistemas, con vistas al conjunto total de relaciones funcionales e interpersonales en los organismos. La aplicación de la teoría de sistemas a la administración no es cosa nueva. Puede considerarse que todo organismo es un sistema de actividades humanas coordinadas, un "todo complejo que contiene cierto número de elementos o subsistemas*

(5) J. Miguel Bernal y Billie T. Alban. Lecturas sobre Desarrollo Personal y Organizacional. NTL Institute for Aplied Behavioral Science, P. III.

que actúan y se relacionan entre sí. Todo cambio en cualquier sector del sistema repercute en uno o más de los otros". (6)

Para concretizar la definición de Newton Margulies, se explicará lo siguiente: nos comenta que el desarrollo de la organización, desde su peculiar punto de vista, consiste en un sistema de tres elementos relacionados; éstos son los valores (o principios), procesos (o trámite) y la tecnología. Los valores o principios inherentes a la condición del hombre y de su trabajo, que a su vez tiene un influjo en el proceso y la tecnología, para que las organizaciones obren de la mejor manera.

El proceso o trámite del desarrollo de las organizaciones comprende la recopilación de datos, diagnosticar las organizaciones e intervenir activamente. Y por último, la tecnología consiste en una serie de procedimientos técnicos y de métodos que tienen su origen en las ciencias de la conducta, para que ese saber de margen al entendimiento de las organizaciones y haya la posibilidad de enfrentarse a la solución de los problemas.

---

(6) Newton Margulies y Anthony P. Raia. Valores, Proceso, Tecnología, México, Ed. Diana, 1975, p. 14.

Uno de los autores de análisis que tiene un punto de vista muy peculiar de lo que es el DO, es J. Jennis Partin, para ampliar su contribución, se hizo una división de las dos escuelas representativas, (ver tabla 3.1), además de hacer otra subdivisión en contenido, tiempo, conflictos y, por último, conclusión.

Desde luego, las definiciones que se han mencionado tienen involucrados determinados elementos o términos; otras, excluyen a algunos. Para confirmar esto, basta analizar la escuela de programación y procedimiento, puesto que desde su definición de desarrollo organizacional, se orienta a la administración de recursos humanos, en lo cual no estamos de acuerdo, ya que implica una concepción errónea y simplificada.

Una interpretación más completa es la de la escuela del sistema y proceso, cuya utilización, entre otros elementos, es la aplicación de las ciencias del comportamiento. Esta es el enfoque que se pretende aplicar al presente trabajo.

Según Richard A. Schmuck y Matthew B. Miles, definen el desarrollo organizacional como : "... *el esfuerzo planeado y sostenido de aplicar las ciencias conductuales*

TABLA 2.1

DOS ESCUELAS QUE DEFINEN LO QUE ES EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

SISTEMA Y PROCESO	PROGRAMACION Y PROCEDIMIENTO
CONTENIDO	
1. Desarrollo organizacional, es un proceso con el que las organizaciones pueden entender sus relaciones con su ambiente y tomar buenas decisiones sobre lo que la organización debería ser, para funcionar de manera eficaz en relación al conocimiento de las relaciones organización y ambiente. 2. Los integrantes de este punto de vista ven a la organización como un sistema que puede identificarse, cambiarse y desarrollarse, de tal manera que logre lo óptimo de sus metas y objetivos. 2.2 La mejor organización es la que sostiene la eficiencia óptima en el tiempo a través de un sistema que se autocorrige y se autorrenueva y utiliza eficazmente los recursos de la organización para el logro de sus fines. 3. Integración óptima de necesidades y deseos de los miembros de la organización con las metas y objetivos de la misma.	1. Desarrollo Organizacional como forma eficaz de aplicar las políticas, los procedimientos y los programas fijados por la dirección de la organización. 2. Por desarrollo organizacional se comprende a todo lo que desarrolle la organización. Incluye: reclutamiento, entrenamiento, desarrollo de carrera, desarrollo de la administración, planeamiento de la organización, compensación y otras actividades de personal que ayudan al crecimiento total y al mejoramiento de la organización.
TIEMPO	
4. Se ha desarrollado a partir de la aplicación de las ciencias del comportamiento (especialmente la psicología y la sociología) a la administración.	4. Es la más antigua, pues se deriva de funciones bien establecidas llevadas a cabo en las organizaciones por el personal.
CONFLICTOS	
5. Los científicos del comportamiento con frecuencia no están familiarizados con la vida de las organizaciones y los términos y conceptos que utilizan aparecen como extraños a este medio.	5. El personal experimentado encuentra con frecuencia difícil aplicar en forma significativa al medio del trabajo los descubrimientos de las ciencias del comportamiento.

CONCLUSION

Al unirse cada una de las escuelas puede beneficiarse de los conocimientos de la otra. 7/

7/ Jennings Partin. Perspectivas del Desarrollo Organizacional. Estados Unidos de Norteamérica. Ed. Fondo Educativo Interamericano, S. A. 1977, pp. 1-2. La presentación la realizamos para llevar a cabo — las diferencias presentadas por las dos escuelas.

en el mejoramiento del sistema educativo, mediante la utilización de métodos reflexivos y autoanalíticos". (8)

Como podemos observar, el desarrollo organizacional, al igual que otras disciplinas, funciona bien en cualquier tipo de organización, dado que parte de estudios hechos del comportamiento humano.

Para reforzar la influencia de la teoría de sistemas en la disciplina de análisis, citaremos a Wendell French: "... *el desarrollo acertado de las organizaciones propende a ser un esfuerzo total del tipo de sistemas; es un proceso de cambios, fruto de formulación de planes; no es un programa de índole temporal; y se destina a desarrollar los recursos internos del organismo para los cambios eficientes del futuro".* (9).

3.3. OBJETIVO DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

Después de haber hecho una descripción de lo que es el DO, y desglosar sus definiciones en un cuadro comparativo, es conveniente seguir el mismo método, (ver cuadro 3. 2) de tal manera, que ahora se haga un análisis de

(8) Richard A. Schmuck y Matthew M. Miles. Organization Development in Schools, Palo Alto, Cal.: National Press, 1971. pp. 8-9

(9) Wendel French Desarrollo de las Organizaciones: Objetivos, Hipótesis y Normas Estratégicas, en Newton Margulies y Anthony P. Raia - (compiladores) op. cit., p. 68

de sus objetivos, partiendo de una serie de definiciones de algunos autores representativos.

Mencionaremos lo que estudiosos como Blake y Mouton nos enuncian: " *El desarrollo organizacional tiene como objetivo primordial reforzar la capacidad de las empresas para utilizar a la gente, a fin de permitir una compenetración de las necesidades personales con las de la organización* ". (10)

Es posible que el término que se utiliza en la definición, enunciado como " *utilizar a la gente* " se puede prestar a muchas interpretaciones, pero es conveniente aclarar que el enfoque de Blake y Mouton es humanista; se puede observar en el Cuadro Gerencial Grid el intento por conciliar los intereses, tanto de la producción, como de los individuos, o explicado de otra manera, dirigir las actividades para que se satisfagan ambas necesidades.

En realidad, la palabra " *utilizar* " no es muy compatible con el enfoque del desarrollo organizacional, porque es incongruente con sus principios de considerar al ser humano con un papel primario; por ello, se puede prestar a malas interpretaciones. El sentido que se le está dando al-

(10) Robert R. Blake y Jane Srygley Mouton. El Modelo de Cuadro Organizacional Grid. Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1973, p.71

término es para poner énfasis de la importancia del hombre dentro de las organizaciones.

A continuación citamos la definición que incluimos en nuestro cuadro comparativo del anterior autor, debido a que se considera más completa, porque tiene especial atención en el individuo, la organización y el aspecto cultural: " *Aunque el objetivo final del desarrollo organizacional es el de liberar a todos los individuos dentro de la misma, para que sean autónomos, para que participen y contribuyan a la solución de los problemas..., este objetivo no puede alcanzarse hasta que las limitaciones que operan dentro de la cultura de la empresa no hayan sido estudiadas y deliberadamente rechazadas*". (11)

En suma, algunos de los objetivos operacionales que se expresan forman parte de los esfuerzos del D.O. y son los siguientes: desarrollo de un sistema viable y capaz de autorrenovarse; hacer óptima la efectividad; gran colaboración y poca competencia; condiciones donde se estimula y controla el conflicto; la toma de decisiones fundamentadas en las fuentes de información. Lo anterior fue mencionado por Richard Beckard, quien, además, en su misma obra enuncia otra definición más genérica: " *Los objetivos de todos los esfuerzos de desarrollo organizacional son mejorar la efecti-*

(11) Ibid., prefacio.

CUADRO 3.3

OBJETIVOS DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL

BLAKE Y MOUTON	OBJETIVO PRIMORDIAL	COMPENETRACION DE LAS NECESIDADES PERSONALES CON LAS DE LA ORGANIZACION.				REFORZAR LA CAPACIDAD DE LAS EMPRESAS PARA UTILIZAR LA GENTE.						
BLAKE Y MOUTON	OBJETIVO FINAL	LIBERACION DE LOS INDIVIDUOS PARA QUE SEAN AUTONOMOS.	PARTICIPAN Y CONTRIBUYEN	SOLUCION DE PROBLEMAS	EXCLUIR LAS LIMITACIONES QUE OPERAN EN LA CULTURA.							
BECKARD	OBJETIVOS OPERACIONALES		GRAN COLABORACION Y POCA COMPETENCIA.				DESARROLLO DE UN SISTEMA VIABLE Y CAPAZ DE AUTORRENOVARSE.	HACER OPTIMA LA EFECTIVIDAD.	CONDICIONES DONDE SE ESTIMULA Y CONTROLA EL CONFLICTO.	TOMA DE DECISIONES FUNDAMENTADAS EN LAS FUENTES DE INFORMACION.		
BECKARD	OBJETIVOS DE TODOS LOS ESFUERZOS DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL.	PROMOVER EL BIENESTAR ORGANIZACIONAL.					MEJORAR LA EFECTIVIDAD EN EL DESEMPEÑO.	UNIDO CON LA AGILIDAD DE PERMANECER EFICAZ.				
LAURENCE Y LORSCH	LOGRO DEL OBJETIVO		EL AJUSTE ENTRE LAS NECESIDADES INDIVIDUALES Y EL COMPORTAMIENTO DEL INDIVIDUO PARA OBTENER LAS METAS ORGANIZA.									
MARGULIES	PROPOSITO FUNDAMENTAL DEL PROCESO DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL Y DE SU TECNOLOGIA.	IMPULSAR EL PROGRESO INCESANTE DE INDIVIDUOS Y DE CULTOS.									CAMBIOS FAVORABLES O FRUTO DE PLANES FORMULADOS.	
WARREN G BENNIS (EN MARGULIES)	CUYO OBJETO ES	ADAPTACION ENTRE LOS SERES HUMANOS.										ADAPTACION DEL ORGANISMO AL MEDIO AMBIENTE

vidad en el desempeño y promover el bienestar organizacional, junto con la habilidad de permanecer eficaz". (12)

En las anteriores definiciones se pueden detectar algunos de los conceptos que forman parte de la corriente fundamentada en las ciencias del comportamiento.

Lawrence y Lorch enfocan el objetivo en DO desde el punto de vista de la motivación, originada por ciertos satisfactores: " *Pero el hecho esencial que se debe enfatizar es que la motivación de un individuo para ofrecer su contribución a las metas organizacionales, requiere que tal conducta llene sus necesidades importantes, ya sea de realización, poder, pertenencia u otras. En el fondo, el desarrollo organizacional en esta área de contacto debe trabajar para lograr el objetivo de tener un ajuste entre las necesidades individuales y el comportamiento que se requiere del individuo, para obtener las metas organizacionales* ". (13)

Otra definición del objetivo del DO que pone especial atención en el individuo y en el grupo, y el cambio planeado, es lo que expresan Margulies y P. Raia, quienes presentan el siguiente: " *El propósito fundamental del pro-*

(12) Richard Beckard, op. cit. p. 114.

(13) Paul R Lawrence y Jay W. Lorsch. Desarrollo de Organizaciones: Diagnóstico y Acción. Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1973, p. 75

ceso del Desarrollo Organizacional y de su tecnología es impulsar el progreso incesante de individuos y de grupos, así como de facilitar los cambios favorables o fruto de planes formulados ". (14)

Warren G. Bennis centra su atención en el individuo también, y nos comenta: " *El Desarrollo Organizador ... es una medida estratégica educativa, cuyo objeto es realizar una mejor adaptación entre los seres humanos que trabajan en los organismos o empresas y que se esperan cosas de ellos, por un lado; y por el otro, el medio ambiente en plena actividad, inexorable y que insiste en adaptarse a los tiempos cambiantes ".* (15)

Inmediantamente se puede observar en las definiciones del DO que varían en aspectos mínimos, pero que en términos generales persiguen, tanto el incremento de la aptitud del organismo para reaccionar más adecuadamente a un medio muy complejo, cambiante y a menudo voluble, y en otro, el mejoramiento de vida de la organización.

Es de suma importancia para conocer un tema incluir la caracterización; por eso, después de la lectura detenida de varios autores, seleccionamos y analizamos lo que a nues

(14) Newton Margulies y P. Raia. op. cit. p. 83

(15) Warren G. Bennis. Problemas sin Resolver a los que Enfrenta el Desarrollo Organizacional. En Margulies y P. Raia. op. cit p.60

tro parecer son las características del desarrollo organizacional, que a continuación describimos: es un cambio planificado; mejora del sistema u organización total; contribuye a la eficiencia, eficacia y efectividad organizacionales; como estrategia educativa basada en el comportamiento experimentado, administrado desde la alta gerencia por medio de un esfuerzo continuo a largo plazo; interviene en los procesos organizacionales; aplica las ciencias del comportamiento; basado en una serie de valores; y por último, se pretende el desarrollo en tres instancias: individual, grupal y organizacional.

3.4. CARACTERISTICAS DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL ES UN CAMBIO PLANIFICADO

Ampliaremos lo que entendemos por cambio planificado; por lo mismo, incluimos una definición que nos da una idea genérica del concepto: " *Cambiar o reformar es transformar una situación existente, en otra más deseada*". (16)

Pero, en realidad, ¿ qué significaría para nosotros la anteriormente mencionada definición ? Creemos que, si algo podemos concluir, es que no debemos perder de vista que, en las ciencias sociales, los términos se interpretan según

(16) Alberto Salinas. La Reforma Administrativa: Un Enfoque de Desarrollo Organizativo y Administración para el Cambio, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1975, p.25

la formación del que los maneja.

En nuestro estudio nos estamos refiriendo al cambio planificado, pero sin que tenga una implicación meramente económica o política; más bien, es una interpretación que viene a manifestarse dentro de un universo más limitado que es el de las organizaciones. Sin embargo, no debemos alejar la posibilidad de que haya una estrecha interrelación debido a que el cambio planificado es un elemento del desarrollo organizacional; el desarrollo organizacional es un instrumento que se propone para que contribuya a la Reforma Administrativa, y ésta, a su vez, se ha tratado de implantar con miras a promover el desarrollo económico, político y social.

Dentro del esquema organizacional, el cambio planificado lo explicamos como el cambio sistemático, el cual se diseña, planea, ejecuta y orienta a través de un razonamiento inteligente, que es motivado, respaldado, por la convicción y el compromiso de quienes son afectados por el mismo, ya que ellos obtienen beneficios, si el resultado tiene éxito.

Para concretizar, estamos haciendo referencia al cambio planificado; en especial, a aspectos tan concretos como son: la concepción del hombre, de valores organizacio-

nales, etc. . Este tipo de cambios obtienen apoyo, en lugar de resentimiento o resistencia.

Si acaso, el desarrollo organizacional propicia un cambio evolutivo; es decir, cuando el cambio de una acción a otra que lo reemplaza es menor, y dentro de las parámetros del statu quo.

El otro tipo de cambio es el revolucionario, que es aquél en donde el cambio de una acción que lo reemplaza, contradice o transforma el statu quo del orden. Esto es válido para el desarrollo organizacional sólo en parte, debido a que sus fundamentos contradicen al comportamiento tradicionalista, tanto de directivos como de empleados, y establece pautas de comportamientos completamente diferentes, establecidas por los apologistas de las ciencias del comportamiento; esto es, visto en el nivel organizacional.

Pensemos en que el concepto de análisis tiene una concepción un tanto general, que abarca a la sociedad, y una concepción que enfoca la característica del cambio planificado en el ámbito en que se pretende aplicar.

En la primera modalidad, Warren G. Bennis cita el cambio planificado como: " ... *un método que se emplea en tecnología social para resolver problemas de la sociedad.* -

El método abarca la aplicación del conocimiento sistemático apropiado a los negocios humanos, con el objeto de crear una acción y alternativas inteligentes". (17)

El mismo Bennis hace un buen acercamiento del cambio planificado en la esfera organizacional, e involucra los elementos que a continuación resaltaremos: " *El proceso de cambio planificado comprende un agente de cambio, que es típicamente un científico conductista, a quien se llama a ayudar al sistema del cliente, el cual se refiere a la meta del cambio. El agente de cambio, en colaboración con el sistema - cliente, intenta aplicar conocimientos válidos a los problemas de clientes. Estos cuatro elementos combinados: agente del cambio, sistema del cliente, conocimientos válidos y una relación deliberada y colaboradora, circunscriben la clase de actividades que llaman "cambio planificado".* (18)

El DO implica el cambio deliberadamente planeado. Se puede diferenciar de un proyecto innovador en que generalmente no se limita a un período específico. Para llevar a la práctica el DO, se crea un órgano*capaz de planear y administrar el proceso de la autorrenovación de la organización.

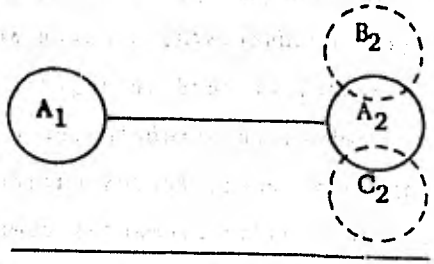
(17) Warren G. Bennis. Estructuras Tradicionales Transformación y Cambio op.cit. p. 105

(18) Ibid., p. 106 Los demás elementos que se mencionan son incluidos al final de esta misma parte.

(*) Llamado unidad de Desarrollo Organizacional (ver capítulo V)

Jay Galbraith está de acuerdo con los conceptos del cambio planeado, que son mencionados por los conocedores del DO. Sin embargo, aporta algunas ideas complementarias. Lo anterior es mostrado por el autor aludido con la siguiente ilustración:

FIGURA 3.1.
CAMBIO PLANEADO



Al respecto, la explicación que nos proporciona es la siguiente: " *Se supone que es posible representar los aspectos importantes de una organización por medio de un círculo. Entonces, en algún momento, nuestra organización está representada por* A_1. *Si se dejan solas, las fuerzas ya en movimiento llevarán a la organización al estado* A_2. *Si las personas o los grupos en posiciones de influencia están insatisfechas con el estado actual de las cosas, pueden querer intervenir y desviar el sendero de la organización hacia el estado* B_2 *o* C_2 " (19)

(19) Jay Galbraith. Planificación de Organizaciones. Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1977, pp.1-2

El esquema de Galbraith se explica, porque el desarrollo organizacional se ha llevado a cabo debido a que, en el fondo, implica intervenciones y estrategias planeadas para corregir a la organización.

Es un hecho que el cambio planificado se orienta hacia la mejora del sistema; además, se pone especial énfasis en el papel del agente de cambio; tal es el caso de Lippit, Watson y Westley, quienes nos afirman: "...*el cambio planificado, que se origina en la decisión de esforzarse deliberadamente para mejorar el sistema, y en la de obtener la ayuda de un agente exterior a fin de realizar tal mejora. Denominamos agente de cambio a ese agente exterior*".(20)

Pero el cambio planificado no sólo implica un método, un conjunto de conocimientos sistemáticos, la mejora del sistema, sino también encierra un grupo de etapas o fases del cambio, tales como: desarrollo de una necesidad de cambio; establecimiento de una relación de cambio, acción orientada al cambio, que está integrada por las siguientes fases, que son de aclaración o diagnóstico del problema del sistema-cliente, examen de caminos y metas alternativas y transformación de las intenciones en esfuerzos reales de cambio; generalización y estabilización del cambio y, por último, el logro de una relación terminal.

(20) Ronald Lippitt, Jeanne Watson, Bruce Westley. La Dinámica del Cambio Planificado. Buenos Aires, Ed. Amorrotu, 1970, p. 200.

En seguida se explican los diferentes elementos que integran el cambio planificado; desde luego que,por el papel que juega el agente de cambio, se analiza con mayor detenimiento.

Agente de Cambio. Se hace mención que no hay ninguna incompatibilidad entre los términos de agente de cambio o consultor; más adelante se aclarará esto.

Para entender la idea de donde se desenvuelve el agente de cambio, es conveniente incluir la siguiente clasificación, diferenciada por sistemas: de personalidad; grupales; organizacionales, y los comunitarios. Con el de personalidad se hace referencia a psiquiatras, psicólogos clínicos, al asistente social, expertos en relaciones humanas, educadores de padres y consejero matrimonial.

Por sistemas grupales se cuenta con otros recursos, que incluyen asistentes de grupo, asesores de empresas, expertos de capacitación de líderes. Los organizacionales hacen referencia a analistas de productividad, a expertos en comunicaciones, a especialistas en cuestiones obrero-patronales y a asesores en capacitación de personal de supervisión y ejecutivo.

Al nivel de sistemas comunitarios operan los agen-

tes de cambio, tales como los consultores o agentes de cambio en la administración pública, organizadores de consejos comunales, especialistas en relaciones intergrupales, etc.

El papel del administrador público, como agente de cambio, es el de promotor del cambio, ya sea como elemento integrante de las unidades de desarrollo organizacional (ver capítulo V), o como componente del sistema - cliente, que es donde se van a usar las estrategias de desarrollo organizacional; además, pueden participar grupos interdisciplinarios.

Con una perspectiva más amplia, el administrador público debe ser quien administre el cambio en cuatro niveles: individuo, grupo, organizacional, y el geopolítico.

El individuo debe incrementar el acervo de su competencia personal para sobrevivir, y para manejar el cambio; el grupal, para formar verdaderos equipos de trabajo, para prosperar en su intervención y evitar la competencia entre ellos; las organizaciones requieren estrategias adecuadas, si es que desean sobrevivir; los gobiernos deben crear los medios adecuados para permitir que los individuos y las organizaciones prosperen y se vean beneficiados por la civilización.

Esta descripción por sistemas es bastante genérica, posiblemente se justifica para integrar a los agentes de cambio, por un lado; y en otro aspecto, facilita las discusiones suscitadas entre grupos diferentes de profesionales.

Para lograr un acercamiento del agente de cambio al ámbito que es motivo de este estudio, se cita a Warren G. Bennis, quien dice: "... *el agente de cambio es casi siempre un profesional especializado en las ciencias del comportamiento humano, y es natural que considere los aspectos humano-sociales de una situación como los más comprensibles, si no los más accesibles y susceptibles de cambio*". (21)

Otra forma de interpretar al agente de cambio es como una nueva función en las organizaciones, que puede mejorar y fomentar la efectividad y bienestar organizacional, a través de ciertas intervenciones, actividades de desarrollo y programas.

Para aclarar la diferencia con la palabra consultor, Bernal y Alban explican: " *La definición general de consultoría que utilizamos en este trabajo supone que:*

1) *La relación de consulta es una relación voluntaria entre*

(21) Warren G. Bennis. op. cit. p. 12

2) *Un profesional que presta ayuda (consultor) y un sistema que necesita ayuda (cliente).*

3) *En el cual el consultor trata de prestar ayuda al cliente para resolver algunos problemas presentes o futuros.*

4) *Y la relación es considerada temporal por ambas partes.*

5) *Además, el consultor es "ajeno", o sea, no es parte de ningún sistema de poderes jerárquicos en el cual el cliente está ubicado"*, (22)

Es oportuno preguntarse cuál conviene más: si un agente de cambio interno o externo. Pues bien, el agente externo tiene mayor autoridad, ya que no está comprometido jerárquicamente con las organizaciones; es más imparcial y tiene la energía suficiente para efectuar la verdadera modificación de las pautas existentes.

Lo anterior permite que tenga mayor influencia, principalmente con los que ocupan las posiciones altas. Posiblemente se debe a esto que en forma frecuente sea ajeno al sistema-cliente, y se recomienda, sobre todo, en las primeras

(22) Miguel Bernal y Bille T. Alban, op. cit. p.85

etapas del programa.

Hay un criterio opuesto, pues se dice que el agente interno posee el conocimiento a fondo del sistema-cliente y no establece la desconfianza que a veces origina un consultor; su aceptación y credibilidad están garantizadas.

El poder que tiene el agente de cambio puede ser poder experto y poder legítimo. El primero es cuando al agente de cambio se le ve como un individuo que posee ciertas habilidades y competencias. Como ejemplo, tenemos al agente de cambio externo o consultor. El poder legítimo lo tiene al que se le ve como titular de cierto cargo, o poseedor de un status dentro de la organización, que legitima su influencia. Este tipo de agente actúa dentro del sistema y podría ser de línea o de staff.

Un buen resumen del papel del agente de cambio es presentado por Jack K. Fordyce y Raymond Weil, en donde al agente de cambio le llama la tercera parte, y dice así: --- "... *la tercera parte es frecuentemente llamada por un grupo para que le ayude a explorar su conducta cotidiana, y para que lo asesore para definir cómo desea cambiar y cómo efectuará este cambio ... es guiar a las partes hacia un comportamiento más autosuficiente, al resolver sus problemas y tomar decisiones ... debe entender las estrategias de cam-*

bio y ser creativo para adaptarlos en la situación en la que se encuentra ... debe ser un observador y un agente altamente sensitivo ... su lenguaje, sus cualidades personales y su manera de trabajar deben ser aceptables para la organización ... necesita valor e independencia para permanecer imparcial; para mantenerse en una posición sincera, y no rendirse". (23)

Ampliando algunos de los puntos, el agente de cambio debe hacer una introspección, para así discernir cuáles son sus metas y qué lo motiva para influir en los demás. Para ello, hay que comentar que una de las metas fundamentales del agente de cambio, es que debe involucrar en todas las etapas del desarrollo organizacional al sistema-cliente, para que de esta manera participe en la solución de sus problemas, hasta que la ayuda que se proporciona sea decreciente en intensidad.

Por lo tanto, el agente de cambio tiene que prestar atención al proceso en que se desarrollan los nuevos planes, se implantan y se les hace formar parte de la organización; es decir, a la continuidad y mantenimiento de los mismos.

El requisito de autenticidad es válido para el sis

(23) Jack K. Fordyce y Raymond Weil. Métodos de Desarrollo Organizacional para Ejecutivos. Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1976 pp. 18-19

tema-cliente. También en sus niveles altos deben entender su papel de crear la facilidad, para que el agente de cambio se vea en libertad de expresar sus convicciones y sus ideas diferentes, a fin de efectuar los cambios en la organización.

Es un hecho que el agente de cambio requiere competencia y responsabilidad profesionales. Su papel de agente de cambio está condicionado por los siguientes factores, según William G. Dyer: " *Su rol se ve parcialmente afectado por los objetivos generales del programa de adiestramiento; en un programa de tres días, el adiestrador por lo común debe estimular el aprendizaje más que en un programa de dos semanas ... cuando el período es menor, como el anterior, es probable que asuma una actitud más directiva; la composición del grupo hay que estudiarla con cuidado, cuando no planificarse de antemano; los enfoques teóricos que los adiestrados aplican para orientar su tarea en el laboratorio son variables; refiriéndose a las expectativas de los participantes, si el grupo ha recibido una orientación válida con respecto al adiestramiento, el adiestrador puede avanzar con mayor rapidez hacia el proceso diagnóstico de aprendizaje; en ciertos casos, el adiestramiento deseado tiende al crecimiento personal y, en otras, a la formación de equipo; por lo común, un diseño de adiestramiento intenta satisfacer las necesidades de una organización o de las perso*

nas que participan en el programa; el estado actual de la - investigación y la experiencia; el adiestrador no permite - que sus propias necesidades interfieran en el aprendizaje - de los demás ". (24)

Sistema-Cliente. El sistema específico--persona o-grupo-que recibe ayuda será denominado sistema-cliente. El --- cliente es concebido como una unidad social en funcionamiento, como una familia, una empresa, un individuo, un comité, una asociación y un ministerio de gobierno.

Respecto a la visión del consultor, únicamente i-- dentifica a una sola persona como cliente durante la fase inicial de las relaciones, pero al acrecentarse la confianza entre el cliente clave y el consultor, ambos empiezan a -- considerar que el cliente es todo el organismo o entidad.

Conocimientos válidos. Para ilustrar este elemento- que forma parte del cambio planificado, se requiere tener - un conocimiento conceptual que permita tener la habilidad - para entender las complejidades de toda la organización.

La habilidad para usar los conocimientos teóricos, los métodos, las técnicas y el equipo necesario en la ejecu

(24) William G. Dyer. Teoría y Método Modernos de Adiestramiento Grupal Compilación, Buenos Aires, Universidad Brigham Young, Ed. Guadalupe 1975, pp. 76-80

ción de las tareas específicas y que se adquiere con la experiencia y la educación.

Se requiere una orientación para las funciones ética y estimativa del papel del agente de cambio, y la capacidad para trabajar y por medio de personas.

Relación deliberada y colaboradora. Para entender lo que es la relación de ayuda, Carl Rogers (citado por Bernal) nos enuncia: " *Mi interés por la psicoterapia ha provocado en mí un interés por toda clase de relación de ayuda. Con este término quiero significar una relación en la que por lo menos una de las partes tenga la intención de promover crecimiento, desarrollo, madurez, mejor desempeño, y mejor modo de encarar la vida por parte de la otra (un individuo o un grupo). Dicho de otro modo, una relación de ayuda podría definirse como aquella en la cual uno de los participantes quiere que haya, en una o ambas partes, más aprecio, más expresión y más empleo funcional de los recursos internos latentes*". (25)

Para que participe el sistema-cliente, tendrá que fundamentarse en relaciones eficientes por ambos lados (agente de cambio y sistema cliente); como tal, entendemos

(25) J. Miguel Bernal y Bille T. Alban. op.cit. p.93.

las relaciones que están impregnadas de franqueza, la capacidad de reducir al mínimo las defensas propias y la de los demás; escuchar con el mínimo de deformaciones y que se sientan lo suficiente cómodos para efectuar una relación en la que haya un libre dar y recibir.

Incluimos otros elementos del cambio planificado, como son el esfuerzo de cambio, que debe interpretarse tan automotivado y voluntario como sea posible. Esto se realiza a través de la legitimación y el visto bueno del cambio por el grupo de la alta dirección, y se considera a grupos representativos. El otro punto es el programa de cambio; el problema para realizar el cambio es la utilización de los medios para resolver los males que son inherentes a la organización humana. En el caso del DO, se requiere, además de la intervención intelectual, la garantía de la acción en un programa específico.

MEJORA DEL SISTEMA U ORGANIZACION TOTAL

El Desarrollo Organizacional debe generar las condiciones organizacionales que incrementan la capacidad de la organización para realizar los objetivos de su misión.

Para ilustrar la atención que se le da a toda la organización y el desglose de algunas exigencias que demanda la misma, es descrito por Warren G. Bennis: *" ... Los cambios que se buscan están ligados directamente a la exigencia o demanda que la organización, intenta satisfacer... en general... estas exigencias... pueden ser agrupadas en tres clases:*

1. *problemas de destino, crecimiento, identidad y revitalización.*

2. *problemas de satisfacción y desarrollo humano, y*

3. *problemas de eficiencia organizacional* ". (26)

Nos hemos de preguntar por que se considera a la organización como un sistema. Pues bien, la Teoría General de Sistemas nos proporciona un instrumento de análisis para la organización, y de esta forma descubrir conceptos universales para la misma. Realmente, el objeto de la TGS es la creación de una ciencia que aproveche los elementos comunes a todos los sistemas.

Se puede decir que la Teoría General de Sistemas

(26) Warren G. Bennis. Desarrollo Organizacional: su Naturaleza, sus Orígenes y Perspectivas, op. cit. pp. 12-13

nos proporciona un marco metodológico que nos permite analizar a las organizaciones. La teoría nos proporciona determinados conceptos, tales como: insumos, productos, retroalimentación, que sirven para entender una serie de fenómenos que se dan en las ciencias sociales.

Como podemos notar, al proporcionarnos un marco metodológico para analizar a la organización, nos ofrece una buena perspectiva para el campo de la ciencia de la administración.

Con el enfoque de sistemas se exploran las diversas manifestaciones y los factores dinámicos en lo que respecta a su correlación, sus nexos, interdependencia y acción recíproca.

Para no descuidar el significado concreto del término sistema, Douglas Mac. Gregor, al respecto específica - " *Sistema es un conjunto de partes interdependientes (o subsistemas), cuya interacción determina su supervivencia* ".-- (27)

En suma, podemos considerar a la organización como un sistema; por lo tanto, se cambia al sistema, y no a algunas de sus partes integrantes. El desarrollo organizacional

(27) Douglas Mac. Gregor. El Administrador Profesional México, Ed. Diana, 1970, p. 221

es el desarrollo de un sistema; no de las partes del sistema.

La organización tiene un conjunto de acontecimientos, funciones, problemas, etc., que no vienen a ser fenómenos independientes, pues se manifiestan con la relación de otras incidencias. Cada parte influye en las otras. Cada actividad impacta a la organización, debido a que, como se ha dicho, todos los órganos o unidades están interrelacionadas. Se requiere conocer los fenómenos que ocurren en la organización, porque el cambio en una parte o nivel del sistema puede traer consecuencias negativas en otra; esto se puede manifestar en cierta resistencia hacia el cambio por alguna de las partes, que muchas veces se debe a los intereses creados.

Un sistema, como lo es la organización, tiene la facultad de modificarse, así mismo; esto es lo que se llama propiedad morfogenética de las organizaciones.

Una organización puede añadir nuevos departamentos y modificar su estructura de autoridad y de comunicación. Se manifiesta mediante un proceso cibernético, con el cual los miembros de una organización comparan los resultados deseados de una estrategia, con los resultados reales de ella, las diferencias relevantes se definen co

mo problemas, y se investigan las causas y las soluciones.

Así se detecta algún error o se modifica un procedimiento rutinario, además de que las repetidas diferencias entre los planes y los resultados, conllevan a que las personas se detengan y exploren las modificaciones alternativas en la estrategia existente. Eso es lo que se llama proceso de retroinformación (feedback).

El anterior proceso de autocorrección y automodificación es lo que le asigna a las organizaciones las propiedades morfogenéticas que las convierten potencialmente en herramientas muy flexibles y poderosas para extender el control del hombre sobre su ambiente.

CONTRIBUYE A LA EFICIENCIA, EFICACIA Y EFECTIVIDAD ORGANIZACIONALES.

En términos generales, se ha entendido la eficiencia como una relación entre los recursos que se utilizan y los productos que se obtienen. Por eficacia se comprende el mayor o menor logro de los objetivos propuestos con los productos obtenidos. La eficacia está determinada por lo que el administrador y la organización aceptan como sus metas y objetivos, tomándose en cuenta las variables, tanto interventoras como de producción, y las metas a cor

to y largo plazo.

La eficiencia constituye un aspecto o principal componente del buen funcionamiento organizacional.

Para ver si un administrador contribuye en su trabajo con eficiencia, habría que observar si hace uso de dos aspectos: uno, los conocimientos especializados en una disciplina concreta; otro sería saber cómo organizar y supervisar el trabajo de los demás, por lo que debe conocer el comportamiento humano, auxiliándose de las ciencias del comportamiento.

Es un hecho el supuesto unificado en la teoría del pensamiento administrativo, que la eficiencia es la categoría sobre la que se evalúa la administración pública.

La eficiencia de la administración pública se mide por los resultados alcanzados, y por el tiempo utilizado para que se den los resultados.

Si a través de un instrumento, como es el desarrollo organizacional, se logra el eficiente desempeño de labores, podría también contribuir a realizar otros propósitos, como son: servicio satisfactorio a la comunidad, responsabilidad en las actuaciones y buena administración.

Servicio satisfactorio a la Comunidad. Esto engloba: equidad en la interacción con los usuarios del servicio, oportunidad y cumplimiento en tiempo en la prestación de los servicios; diversidad y permanencia de los servicios que se proporcionen; superación cualitativa y cuantitativa en las actividades realizadas.

La responsabilidad en las actuaciones. Se requiere en este punto tener mayor madurez emocional, para que la subjetividad no influya en las decisiones del administrador, que sepa resolver y entender los problemas, y tener imaginación e intuición para encontrar nuevos objetivos para los servicios.

Buena Administración. Significa que, conjuntamente con la mayor productividad, mejor prestación del servicio, o apoyo político, habrá también mayores incentivos y satisfacciones humanas para quienes intervienen en las tareas administrativas.

Se estudia la efectividad atendiendo a criterios de evaluación, racionalidad o de ciencia; sin embargo, la explicación que vamos a anexar, a nuestro parecer, aclara la orientación del presente estudio en cuanto a efectividad se refiere, según Richard Bechard, que la explica:

a) "La organización total, las subpartes principales y los individuos realizan su trabajo en relación con objetivos y planes para el logro de esos objetivos".

b) "La función determina la forma (el problema o tarea o proyecto, determinan la manera como se organizan los recursos humanos)".

c) "Las decisiones se toman por parte de las fuentes de información y cerca de ellas, prescindiendo de la ubicación de estas fuentes dentro del cuadro de la organización".

d) "El sistema de remuneraciones es tal, que los gerentes y supervisores son recompensados y sancionados, teniendo en cuenta . . . el crecimiento y desarrollo de sus subordinados, creación de un grupo viable de trabajo".

e) "La comunicación lateral y vertical, relativamente no se distorsiona".

f) "Hay una mínima cantidad de actividades inapropiadas de ganar/perder entre individuos y grupos".

g) "La organización y sus miembros operan con una actitud de "acción-investigación". La práctica general se

orienta a crear mecanismos de retroinformación (feedback), para que los individuos y grupos puedan aprender de su -- propia experiencia". (28).

Mediante el método de análisis de términos de diferentes definiciones de lo que es la eficacia, eficien-- cia, etc., se llega a la conclusión de que coinciden en- sus criterios; sólo hay pequeñas diferencias en lo que -- respecta a la integración de términos.

En consecuencia, por organización eficiente, se - entiende: a la que presenta una buena comunicación, debido a que se aleja del conflicto negativo, hay una mayor - fluidez de la comunicación, facilita la habilidad de comunicar información, y el de tener una fuente de informa--- ción; tener la posibilidad de decidir; en la medida que - valoriza a los individuos y a los grupos; aquella en que- los planes y objetivos sean razonables, claros y realis-- tas; que tengan la capacidad de resolver sus problemas a- través de métodos adecuados; la capacidad de adaptar y a- frontar efectivamente los cambios de su ambiente; y por - último, la confrontación de los conflictos, a diferencia- de suavizarlos.

---

(28) Richard Bechard, op. cit., pp. 111, 112, 113.

[illegible] de otros mecanismos de [illegible] (Lerdhoff), para que los [illegible] a [illegible] propia aprendida de un -- [illegible] experiencia". (Ibid).

Mediante el método de análisis de [illegible] de diferentes [illegible] de la que se [illegible], [illegible] [illegible] se llega a la conclusión de que [illegible] [illegible] diferencias en la que [illegible] a la [illegible] de [illegible].

[illegible]

COMO ESTRATEGIA EDUCATIVA BASADA EN EL COMPORTAMIENTO EXPERIMENTADO, ADMINISTRADO DESDE LA ALTA GERENCIA POR MEDIO DE UN ESFUERZO CONTINUO A LARGO PLAZO.

En las estrategias de intervención es donde se manifiesta la mayor diferenciación en los teóricos del desarrollo organizacional. Sin embargo, hay un consenso, al decir que las tácticas que se emplean en DO se orientan al aspecto humano de la organización. Orientan sus estudios y práctica desde el punto de vista del interés por los valores y el clima organizacional, más que por el aspecto de estructura de organización.

Tienen como fundamento el factor educativo; con esto se trata de decir que se basa en la atención que se le da al comportamiento fundamentado en las experiencias; éstas producen información, conocimientos que llevan al aprendizaje, y establecen las condiciones necesarias para provocar el cambio de las actividades o de los comportamientos.

El desarrollo organizacional se manifiesta a través de un proceso de enseñanza-aprendizaje, donde se observan los siguientes cambios: de conocimientos este punto fue debidamente explicado en el Capítulo Segundo, en

la parte de las Ciencias del Comportamiento; de la Conducta o del Comportamiento, donde se maneja el cuadro de la motivación y del comportamiento[29] a través de las estrategias de desarrollo organizacional, tales como desarrollo de equipos, juegos vivenciales, etc.

Se dice que es administrado desde el más alto nivel jerárquico, porque debe de comprometerse y estar informado del progreso y su dirección. Además, es recomendable empezar el cambio a este nivel por el poder que tienen para impulsarlo. Desde luego, que posteriormente se trata de comprometer a los miembros de nivel inferior al de la alta directiva para que sea un programa efectivo de cambio.

En cuanto al tiempo para que fructifique en cambios representativos, se le ha estimado en alrededor de

(29) Para explicar cómo se manifiestan la motivación y el comportamiento, discerniremos algunos de sus componentes. La unidad fundamental del comportamiento es una actividad; por lo tanto, el comportamiento implica una serie de actividades. El comportamiento se orienta hacia metas; es decir, es motivado generalmente por un deseo de lograr cierta meta. La motivación de una persona depende de la fuerza de sus motivos; estos últimos son definidos como necesidades, anhelos, tendencias, deseos o impulsos en el interior del individuo; los motivos se dirigen hacia metas; son los porqués del comportamiento; ellos provocan y mantienen la actividad y determinan la dirección general del comportamiento de un individuo. Las metas son exteriores al individuo; son blancos hacia los que se dirigen los motivos; a estas metas se les llama frecuentemente incentivos.

dos o tres años. Hablar del tiempo implica una situación muy moldeable, debido a que el factor tiempo varía con la naturaleza del cambio propuesto, el tamaño de la organización y el clima del grupo. La aproximación del tiempo depende de la elaboración de un diagnóstico completo y de un detallado estudio en la óptima estrategia para el logro de los resultados establecidos.

INTERVIENE EN LOS PROCESOS ORGANIZACIONALES.

Los estudios clásicos de la administración descuidaban el aspecto humano de las empresas; se orientaban a renglones de estructura. Para aclarar, en cuanto a los clásicos, se quiere decir que sus estudios tienen que ver con jerarquías, aspectos de complejidad; esto es, diferenciación horizontal, que es la forma en que las tareas afectadas por la organización se subdividen entre sus miembros.

La teoría clásica centraba su análisis en lo que es una organización; ahora nos preguntamos por qué es como es. Estudiaban lo que es la estructura[30] organizacio

(30) Algunas categorías que determinan la estructura son: el tamaño organizacional, que se detecta por la cantidad de empleados de una organización; la complejidad, que comprende a numerosas subpartes que requieren coordinación y control; y por útlimo, la formalización, es la que podemos decir, que las normas y procedimientos diseñados para manejar las contingencias afrontadas por la organización son parte de lo que se llama formalización.

nal; por consiguiente, se enfocaban al aspecto estático. Los procesos forman parte de la dinámica organizacional. La mayor parte de los escritos de DO le dan prioridad a la dinámica organizacional.

Las intervenciones que hacían los consultores en materia estructural sólo abarcaba una parte de lo que ocurría en las organizaciones. Por ejemplo; los organogramas describen parte de la estructura organizacional, puesto que está integrada por personas, que a su vez reflejan sus personalidades en la realización de sus tareas.

El agente de cambio consultor para realizar el cambio, debe analizar los procesos que ocurren entre las personas para entender las relaciones informales, las tradiciones que rigen el modo de relacionarse entre sí de los miembros de la organización, y la cultura que impera.

Antes de analizar el término de procesos organizacionales, conviene explicar lo que significa intervención, concepto que es muy claramente interpretado en el libro del Dr. Castaño Asmitia: "*De esta manera, al hablar de intervenciones en DO nos estamos refiriendo a uno o varios conjuntos de actividades previamente establecidas y seleccionadas por la propia organización con la ayuda del técnico, asesor y empleados con una secuencia de tareas cu-*

yos objetivos y metas son el logro directo o indirecto -- del mejoramiento de la organización, actividades que se - desarrollan en forma tanto individual como en grupos".(31)

Por procesos organizacionales entendemos: la comunicación, el poder y conflicto, liderazgo y autoridad, y solución de problemas y toma de decisiones.

Comunicación. La comunicación es a la que se le - ha dado más importancia. Muchas de las acciones en la interación con las personas son actos de communicación verbales o no verbales, implícita o explícitamente; el poder, el liderazgo y la toma de decisiones se apoyan en el proceso de comunicación, ya que no tendrán sentido ante la ausencia de información.

Daniel Katz y Robert L. Kahn captan la importancia de la comunicación en las organizaciones, y afirman al respecto: "*En este sentido, la comunicación --- el intercambio de información y la transmisión de significados--- es esencia misma de un sistema social u organización*"(32).

---

(31) Dr. D. Alberto Cantaño Asmitia, et. al. Desarrollo Social y Organización. Problemas y Perspectivas del Mejoramiento Deliberado.- Ed. IEE, 1975, p. 226.

(32) Katz, D. y R. L. Kahan. La Psicología Social de las Organizaciones, Nueva York, Willey.

Si una organización se orienta cada vez más hacia las personas, la comunicación tiende a ser más importante.

El proceso de comunicación es un proceso de relación; una parte es emisor y otra el receptor.

Poder y conflicto. Se entiende como la competencia para poder ejercer influencia. Implica la relación de dos o más actuantes, siendo influido el comportamiento de uno en la medida que es afectado por el otro.

Algunos de los poderes que una persona utiliza para influir en otra son: el poder legítimo, que se deriva del cargo, o de la cultura, o de la organización, pero sólo si esto se acepta como legítimo; el poder experto o técnico, fundamentado en la autoridad de los conocimientos; el poder carismático, se basa en el encanto de una persona o grupo determinados para los otros; el poder premiador se basa en la capacidad del lider para recompensar a un seguidor, y el poder coercitivo, consiste en la atribución de castigar. El poder referente se busca en las peculiaridades personales del lider para que logre que sus seguidores cumplan voluntariamente varias cuestiones.

Al poder se le ubica con el conflicto, porque al-

último se presenta como consecuencia de una relación de poder frecuentemente, pero la relación de poder sí puede existir sin conflicto, y el poder puede ocurrir sin que el poder haya sido evento precedente.

Un especialista en conflictos interpersonales es Richard E. Walton, quien lo define: "*El conflicto interpersonal se define ampliamente para incluir: (a), desacuerdos interpersonales sobre cuestiones substanciales, como diferencias sobre estructuras, políticas y prácticas organizacionales y (b), antagonismos interpersonales, esto es, diferencias más personales y emocionales que las anteriores, que surgen entre seres humanos interdependientes*" (33).

No abarca el conflicto al aspecto interpersonal solamente, sino también comprende al menos dos partes de los siguientes elementos: individuos, grupos u organizaciones. Por lo tanto, pueden existir nueve tipos de conflictos, persona-persona, persona-grupo, etc.

El conflicto no es malo definitivamente, porque en ocasiones las diferencias interpersonales, intergrupa-

---

(33) Richard E. Walton. Conciliación de Conflictos Interpersonales: Confrontaciones y Consultoría de Mediadores. México, Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1973, p. 2.

les, la competencia, la rivalidad y otras formas de conflicto, son positivos para los participantes y contribuyen al mejoramiento de la organización.

Si se enfrenta al conflicto abiertamente y manejándose adecuadamente, ayuda al desarrollo de las organizaciones.

Liderazgo y Autoridad. El liderazgo es una forma especial de poder que se relaciona con el poder referente, el cual se basa en las cualidades personales del líder para que logre que sus seguidores cumplan voluntariamente varios asuntos. En el liderazgo, a diferencia del poder, la influencia es un elemento necesario; el poder presupone que las preferencias de los sujetos necesariamente tienen que coincidir con las del sujeto dirigente.

De esta forma, el liderazgo es el esfuerzo que se realiza para influir en el comportamiento de otros, o bien cambiarlo para alcanzar los objetivos individuales u organizacionales.

Hay que comentar que el agente de cambio es un líder que tiene por motivación un sistema de valores, confianza en el grupo, su propio estilo y sus inclinaciones naturales.

Las organizaciones tienen un individuo o conjunto de individuos en el nivel decisorio máximo, quienes pueden ejercer el poder a través de órdenes o decisiones; nos estamos refiriendo al poder de posición, y no comprende lo que entendemos como liderazgo.

El liderazgo abarca lo que una persona hace por encima y más allá de las exigencias básicas de su posición; es decir, la persuasión de los individuos y de la innovación ideológica y decisoria distinguen el liderazgo de la simple posesión del poder.

El liderazgo organizacional tiene como factor más notorio la alta posición en la organización, que le proporciona al líder su base de poder, y proporciona a los seguidores la concepción de que el mismo líder tiene un derecho legítimo a esa posesión, y que se comprometerá en el proceso de liderazgo conformando sus pensamientos y acciones, realizando el papel de líder por la organización como un todo.

Una de las tácticas más importantes en la solución de problemas es la toma de decisiones. Podemos decir que, en toda etapa del proceso de solución de problemas, se toman decisiones.

La autoridad también tiene relación con el concepto de poder; esto es, una forma de poder legítimo; que es aquel poder que viene de una persona en virtud de su papel y su posición en una estructura social organizada.

Se ha definido la autoridad como el poder asociado con un puesto dentro de una organización.

Solución de Problemas y Toma de Decisiones. Los problemas son percibidos cuando presionan y dirigen la atención, ya sea de un directivo, individuo o grupo, lo cual hace que él o ellos sugieran la estrategia para llegar a una solución.

Para resolver un problema es recomendable seguir un proceso. Un modelo de pasos o etapas que se describen a continuación (ver figura 3.2.) son válidas para cualquier tipo de problema; es presentado por Edgar Schein y elaborado por Richard Wallen: "*En él se distinguen dos ciclos básicos de actividad; el que ocurre antes de cualquier decisión o acción, y el que ocurre después de que se ha decidido actuar. El primer ciclo consiste en:*

1. *la definición del problema.*

2. *la generación de propuestas para la solución, y*

3. el pronóstico de las consecuencias de las soluciones propuestas o examen de soluciones y su evaluación conceptual antes de emprender cualquier acción.

El segundo ciclo comprende:

4. la planeación de la acción.

5. la ejecución de la acción planeada, y

6. la evaluación de los resultados, que, con frecuencia, lleva de vuelta al primer ciclo, el de la definición del problema". (34).

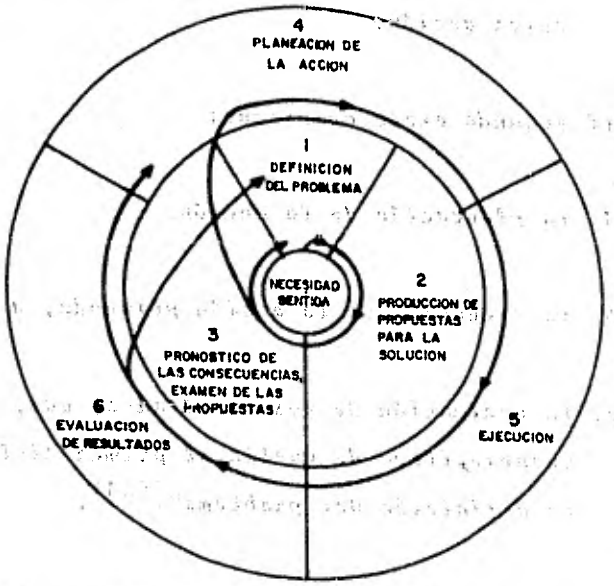
Una de las tácticas más importantes en la solución de problemas es la toma de decisiones. Podemos decir que, en toda etapa del proceso de solución de problemas, se toman decisiones.

A nivel de grupo, algunas tácticas para tomar decisiones son las de simulación por falta de respuesta o -

(34) Edgar H. Schein. Consultoría de Procesos: su Papel en el Desarrollo Organizacional. México, Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1973, pp. 51-52.

FIGURA 3.2.

UN MODELO DE LAS ETAPAS DE LA SOLUCION DE UN PROBLEMA.



abandono, consistente en que alguna persona hace la sugerencia de alguna idea; sin embargo, se manifiesta un --- acuerdo común de los miembros del grupo de no apoyar a la persona que hace la sugerencia; después, el que hace el ofrecimiento abandona la idea. Posteriormente otra persona aporta otra idea que sí es aceptada por el grupo, que a su vez servirá de pauta para la actuación. Otra táctica es el de decidir por regla de autoridad, consistente en que algunos grupos establecen una estructura de mando, --

que indica abiertamente que las decisiones serán tomadas por el presidente, o por alguien investido de autoridad.

APLICA LAS CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO.

Cabe aclarar que a las ciencias del comportamiento también se les llama ciencias de la conducta o conductuales, pero se refieren a lo mismo.

Las ciencias del comportamiento se han integrado mediante la adopción o reunión de los conocimientos de varias disciplinas, con la consideración de lo que mejor le parece de cada una de ellas. Estas son: psicología, sociología, antropología, ciencia política, historia y economía. Cada una de ellas aporta datos y fórmulas generales acerca del comportamiento humano en las organizaciones.

Para el desarrollo de las organizaciones, los científicos de la conducta han puesto énfasis en la aportación de los sociológos y psicólogos. Pero a pesar de ello, podemos observar la contribución de las diversas disciplinas, con una gran variedad de métodos e ideas: la psicología aporta teorías psicoanalíticas, de función y cognitivas; la sociología ofrece teorías burocráticas, de sistemas sociales, de interaccionismo simbólico y de roles; de la antropología se han retomado ideas cardinales

de normas, cohesión e interacción; de la ciencia política se originan los trabajos recientes de la teoría del conflicto; la economía aporta los procesos de decisión y los mecanismos de elección; el histórico ofrece los estudios que han ayudado a esclarecer el papel de los responsables de tomar decisiones clave.

Hay una estrecha relación entre las ciencias del comportamiento y la administración, que es perfectamente explicada por Scott y Mitchell: *"Las ciencias del comportamiento aportan valores a la administración, por lo menos en tres niveles. Primero, formulan conceptos y explicaciones de carácter abstracto acerca del comportamiento humano en sistemas abiertos de interdependencia: es la contribución conceptual a la administración. Segundo, aportan un modo de recolectar datos y pensamientos acerca de estas relaciones: es la contribución metodológica. Tercero, contribuyen a las decisiones de política administrativa relacionadas con el cambio: es la contribución en el campo de la acción".* (35).

Como se ha demostrado, la teoría clásica de la organización no toma en cuenta ciertos elementos de los in-

---

(35) William G. Scott y Terence R. Mitchell. Sociología de la Organización. Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 1978, pp. 261-262.

dividuos y del ambiente de trabajo. Las variantes que consideran los administradores son necesarias, pero no explican la totalidad del esfuerzo humano organizado. La ciencia de la conducta es una oportuna posibilidad de mejorar las actividades humanas dentro de la organización, identificando otras variantes, y sus relaciones para que se pongan en práctica. Por último, se manifiesta que las ciencias de la conducta han impactado a las técnicas y a los procedimientos administrativos, y de esta forma han contribuido a que sea más eficaz la administración moderna.

BASADO EN UNA SERIE DE VALORES.

Los valores nos permiten percibir la realidad, que forma parte de una cultura; a su vez, esta última está integrada por un conjunto de valores. Por otro lado, la cultura podría ser sinónimo de clima, porque ambos tienen una agrupación de valores; por último, las normas definen y regulan los valores.

Mucho se mencionan en los textos del DO los valores, los cuales comprenden los lineamientos por seguirse, y nos muestran el cambio de lo que se va a iniciar en las gestiones para desarrollar organizaciones, y la manera en que el programa evolucionará y se mantendrá.

Los valores determinan nuestra interpretación de la realidad; nos permiten tener una serie de creencias y principios que sostenemos de lo que está bien o mal; de lo que es importante o no lo es.

A continuación se expresan algunos de los principios o valores que, por lo general, se refieren al hombre. Tal es el caso de:

1. El hombre debe ser más autónomo, y debe operar como ser humano con toda su potencialidad.

2. El ser humano como persona tiene necesidades que deben ser satisfechas.

3. Aumentar la eficacia del organismo en función de todas sus metas.

4. Que el trabajo sea estimulante, que tenga sentido, y que ofrezca una prueba que vencer.

5. El poder que tienen los jefes debe ser reorientado, de tal manera que administren por influencia; no por la fuerza, y proporcionar facilidades a los miembros para que influyan en la forma de desempeñar el trabajo, basado en la competencia técnica y de conocimientos.

6. Comunicación plena y libre, independientemente del rango o poder.

7. La resolución del conflicto en consenso, y sobre bases racionales.

8. Un clima que mantenga la expresión emocional, así como actos orientados a la tarea.

En las organizaciones modernas, imperan los valores burocráticos, que son impersonales, y enfocados a la tarea. Como consecuencia, las relaciones, en general, son deficientes y recelosas, y no hay una expresión abierta de los sentimientos. Niegan los valores humanísticos y democráticos; además, se observa la desconfianza, los conflictos entre grupos, mala comunicación, y la disminución de la eficacia organizacional.

Es un hecho que los valores de la organización constituyen un elemento prioritario de análisis; a tal grado, que Talcott Parsons se refiere a los mismos de la siguiente manera: "*Como cualquier sistema social, una organización tiene una estructura analizable. Puede describirse y analizarse desde dos puntos de vista; los dos esenciales para un estudio completo. El primero es el punto de vista cultural institucional, que usa los valores -*

del sistema y su institucionalización en diferentes contextos funcionales como punto de partida. El segundo punto de vista es el "grupo" o "rol", que parte de las suborganizaciones y de los roles de los individuos que participan en el funcionamiento de la organización" (36).

Al analizar cualquier organización, es conveniente conocer su sistema de valores, ya que permite definirla orientación básica del sistema, la situación como se trabaja, y cómo marca las pautas en las actividades de los individuos.

Otros aspectos que se relacionan estrechamente con del término de valores, como el caso de término de filosofía del DO, que es, buscar una mejor calidad de vida organizacional, tiene la convicción de que la gente estábien, y de que las instituciones son las que deben servir a las personas, y no lo contrario.

Clima es un conjunto de actitudes o valores que vienen a repercutir en las relaciones interpersonales e intergrupales.

---

(36) Talcott Parsons. Estructura y Proceso en las Sociedades Modernas. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, pp. 8-9.

La cultura es un modo de vida; es una forma de hacer las cosas que las personas aceptan, y con las cuales viven: lo que piensan, lo que conforman; también es un sistema de creencias y valores. La cultura es tan necesaria para el funcionamiento de una organización como su objetivo.

Las normas definen y regulan los límites de las obligaciones de los miembros de un grupo o una organización referente a la clase de comportamiento, acertado o desacertado, bueno o malo, apropiado o inapropiado. La aceptación de normas comunes es la base de un esfuerzo organizado.

SE PRETENDE EL DESARROLLO A TRES INSTANCIAS: INDIVIDUAL, GRUPAL Y ORGANIZACIONAL.

El desarrollo organizacional orienta sus actividades al mejoramiento del individuo. Es un elemento que descuidan los estudios de los clásicos, y que es elemental para el desarrollo de las organizaciones.

Ultimamente, las organizaciones hubieron de cambiar la mentalidad que tenían del individuo, para que participe y colabore con las metas organizacionales.

Consideramos que el individuo es un colaborador independiente en la eficacia de la empresa, y que la organización es igual a la suma de sus partes; de tal forma, que el desarrollo de cada persona, hasta incrementar sus potencialidades máximas, da como resultado un rendimiento de la organización en un nivel muy alto.

Es obvio el cambio en cuanto a la concepción que se tiene del individuo y su papel dentro del ámbito organizacional. Para enriquecer esta afirmación, Douglas MacGregor ha sido muy explícito, al hacer referencia a los directivos: *"Pero adoptemos una actitud ligeramente distinta. Ya no podemos seguir considerando a los empleados como un bien o comodidad; no vamos a pedirles que sean dóciles. Sostenemos que la responsabilidad de la gerencia es conseguir la cooperación de los empleados; crear las condiciones necesarias para que voluntaria y justamente trabajen en pro de los objetivos organizacionales"* (37).

La gente trabaja para satisfacer sus necesidades. El individuo llega a la organización con una serie de necesidades; si la organización ofrece un ambiente cultural propicio a la satisfacción de los mismos, el individuo

---

(37) Douglas Mac Gregor. Mando y Motivación. México, Ed. Diana, 1974, p. 48.

rendirá. Pero si la organización no ofrece esas oportunidades, entonces, las metas de la organización serán secundarias, después de satisfacer sus propias necesidades.

Pero también depende el individuo en mucho para la satisfacción de sus necesidades de sus superiores, pues está sujeto en cuanto a la permanencia en su trabajo o continuidad, para promoverlo con sus satisfacciones inherentes de aumento de sueldo, prestigio, etc..

Existen varias maneras de presentar las categorías de necesidades que tienen los individuos, entre ellas, un acercamiento bastante acertado es el de Sayles y Strauss, que mencionan tres modalidades:

"1. *Necesidades físicas y relativas a la seguridad. Estas necesidades se refieren a la satisfacción de funciones corporales, tales como, por ejemplo, la sed, el hambre, la necesidad de cobijo, etc., así como a la necesidad de tener la garantía del disfrute de las mismas*".

"2. *Necesidades sociales. Como los seres humanos dependen unos de otros, existen ciertas necesidades que sólo pueden satisfacerse cuando el individuo es ayudado o aceptado por otras personas*".

"3. Necesidades de tipo egocéntrico. Se refieren al deseo que tiene todo hombre de ser independiente, de hacer cosas por cuenta propia, y de alcanzar grandes logros" (38).

Hay ciertas diferencias en el ambiente de trabajo, entre el grupo y los individuos. En primer lugar, los productos grupales son cualitativamente distintos. Por ejemplo: la cooperación entre personas posibilita diferentes ideas; además, el comportamiento se ve afectado por el desenvolvimiento con diferentes personas y, por lo tanto, lo anterior modifica el rendimiento del grupo.

Un grupo es un conjunto de personas que tienen un fin u objetivo común, interactúan unas con otras para lograr dichos objetivos, se perciben recíprocamente, y se perciben a sí mismos como parte del grupo.

En un grupo hay una variedad de objetivos, debido a que el grupo está integrado por varias personas que tienen sus fines y necesidades propias, esto aunado a los objetivos globales del grupo y los que están fijados explícitamente forman la multiplicidad de los mismos. La función-

(38) Leonard R. Sayles y George Strauss. El Comportamiento Humano en las Organizaciones, México, Ed. Herrero Hnos., 1969. p. 8.

fundamental del grupo es alcanzar sus objetivos.

El grupo que se forme o integra como consecuencia de los miembros integrantes de una estructura organizacional formal, se llama formal; sin embargo, se presenta otro tipo de grupo que también es componente de la estructura de la organización, pero sin ser confirmado oficialmente, es un grupo informal.

Existen algunas características propias del grupo. Entre ellas mencionaremos: la de conformidad. Los grupos desarrollan normas o estándares de comportamiento, los cuales conforman a los miembros. Y la de apoyo. Los grupos proporcionan "*comodidad*" o ayuda a sus miembros, sobre todo en ambientes frustrantes o amenazantes.

Un fenómeno bastante representativo que se da en los grupos es la suboptimización, que consiste en que los objetivos de grupos pequeños (compuestos hasta por quince personas), entran en conflicto, por ser prioritarios respecto a las metas más amplias de la organización. El grupo puede dirigir los esfuerzos de sus miembros en contra de las metas organizacionales, de la misma forma en que encauzan los esfuerzos de los miembros al apoyo de esas metas.

Desarrollo organizacional. Para terminar esta ca-

racterística, a la organización ya se ha considerado como un sistema humano total, compuesto de subsistemas de individuos y grupos, que se afectan mutuamente y a la organización; o sea, que son interdependientes.

Por lo tanto, el DO está orientado a mejorar a la organización en su totalidad. Trata de integrar las necesidades, los fines y objetivos, tanto de los individuos, como de los grupos, con los de la organización.

C A P I T U L O I V

MARCO DE REFERENCIA: LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

4.1. NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION

El término "*administración*" tiene su origen del latin administratione, que se entiende como acción de administrar, y la palabra "*administrar*" está integrada por ad y ministrare, cuyo significado conjunto es "*servir*".

Para precisar la definición de administración, a continuación citaremos a Wilburg Jiménez Castro: "*Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr*". (1)

(1) Wilburg Jiménez Castro. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 23

La administración tiene su importancia debido a que es un proceso inevitable a todos los esfuerzos colectivos; además, de acuerdo con la dinámica y con las características de la época, que han sido más complejas, requieren de mejores técnicas; por lo tanto, los hombres necesitan efectuar más grandes esfuerzos para poder coordinar sus labores entre sí.

La administración tiene preponderancia dentro de las ciencias sociales, puesto que mientras el ser humano siga ocupando su lugar preferente, es el fin de todas las realizaciones futuras de la administración. Como instrumento de bienestar humano, está confirmado.

4.2 TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El objeto de estudio. Antes de definir lo que es la administración, es conveniente identificar el objeto de estudio; para ello, hay quien lo identifica con el qué debe y como debe hacerse las cosas, tal es el caso de Woodrow Wilson: "*El objeto de estudio de la administración es descubrir, primeramente, lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y, en segundo, cómo ha de hacer lo debido con la mayor eficacia posible y con el menor gasto posible, tan*

to de dinero como de energía". [2]

Enfatiza el mencionado autor que el objeto del estudio administrativo tiende a hacer a un lado el experimento empírico, y más bien, fundamentarlo en principios estables.

A través de la definición de Wilson observamos la necesidad que plantea de hacer uso de los sistemas y procedimientos, ya que éstos ayudan a especificar el qué y el cómo de las actividades del gobierno.

Sin embargo, tenemos otra posición; la de Dwight Waldo, quien varía con Wilson en la forma de entender lo que es el objeto de estudio: "*sin embargo, en el caso de la Administración Pública, el principal objeto de estudio es el hombre mismo, en ciertos aspectos y grupos de relaciones; y de otro lado, la mayor parte del estudio de la Administración Pública se lleva a cabo por hombres simultáneamente empleados en las actividades y procesos de la Administración Pública*". [3]

---

(2) Woodrow Wilson. Estudio de la Administración. En Dwigth Waldo. Administración pública. La Función Administartiva, los Sistemas de Organización y otros Aspectos. Ed. Trillas. S.A., México, 1967, p. 85.

(3) Dwigth Waldo. Estudio de la Administración Pública. España. Ed. Aguilar, 1964. p. 10

A pesar de la diferencia que radica en los dos autores, hay cierta congruencia en ambos, puesto que, en Wilson, hace mención del qué y el cómo; en cambio, Waldo mencionó el quién, como objeto de estudio.

Además de la orientación reciente que se ha dado a la Administración Pública (concretamente, la Reforma Administrativa) de auxiliarse de las ciencias del comportamiento[4], teóricos de la administración pública como Simon, Smithburg y Thompson han detectado la necesidad de abordar el estudio de la administración pública desde esa perspectiva, y mencionan que: "*El estudio de la Administración Pública puede tener dos metas u objetivos que pueden separarse en su concepción, para que en la práctica aparezcan a menudo entrelazados. Puede ocuparse: 1) De comprender como se comportan las personas en las organizaciones y cómo funcionan éstas, o 2) De recomendaciones prácticas referentes a la manera en que pueden organizarse eficazmente las dependencias gubernamentales*".[5]

(4) A.F. Leemans Compilador. Como Reformar la Administración Pública, México, F.C.E. 1977 y también en Alberto Salinas. La Reforma Administrativa, un Enfoque de Desarrollo Organizativo y Administración para el Cambio, México, F.C.E., 1975.

(5) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, Administración Pública, México, Ed. Letras, 1968, pp. 4-5.

Es importante reconocer que Waldo, Simon y demás hacen referencia de la necesidad de enfocar el estudio de la administración pública en función del hombre, pero no citan cómo o a través de qué instrumentos.

Hasta aquí, hemos identificado dos posiciones: una de ellas la que se refiere al qué y el cómo ha de hacer las cosas debidamente el gobierno; la otra sería la que afirma que el objeto de estudio es el hombre; esto lo recalco, porque a nuestra consideración están limitando las variables que se deben manejar para reconocer el objeto de estudio de la administración pública.

Oportunamente fue publicado un estudio que viene a ampliar las perspectivas o variables para comprender el objeto de estudio, su autor es el Dr. Omar Guerrero. El mismo nos explica que el objeto de la Administración Pública únicamente se identifica en la medida que sean aventajadas las ideas formales, y ubicados sus orígenes en la realidad social.

En su investigación, niega por completo que el objeto de estudio sea una organización formal llamada burocracia, que acciona el poder de un Estado formal, cuya existencia la justifica la realización de ese poder. A lo anterior habría que agregar que, además, sólo se considera a

esa organización y se toman en cuenta algunos elementos de la misma (llámese el qué o el cómo de las cosas, o el hombre mismo; este último, considerado únicamente a manera de enunciado, ya que no retoman las aportaciones de las ciencias del comportamiento, y por lo tanto, también, excluyen estrategias de intervención para el desarrollo del hombre).

Además de manejar otra perspectiva, el Dr. Omar Guerrero señala la discrepancia tan notable entre el estudio y el objeto de estudio de la Administración Pública, lo podemos interpretar textualmente a continuación: "*El estudio de la Administración Pública fracasó porque no atendió a la historia como fuente de conocimiento. Fracasó, porque el estudio y el objeto quedaron separados; porque quien conoce y lo conocido fueron aislados; porque quien conoce no es autor y actor de la historia, sino un sujeto situado fuera de la realidadd*".(6)

Luego, afirma que el estudio de la Administración Pública ha conjuntado conocimientos de la misma; sin embargo, no del objeto que le es propio.

Concretiza sus ideas con la siguiente afirmación:

---

(6) Omar Guerrero. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, p. 53

"La administración pública es explicable por su relación -- con las clases sociales, en la medida en que el propio Estado ha sido explicado por esta misma relación".(7)

Definiciones de Administración Pública. Para enunciar algunas de las definiciones de lo que es la administración pública, optamos por hacer una selección de aquellas - que estuviesen más completas para que permitan ilustrar su significado; así, Simon, Smithburg y Thompson señalan:*"Por Administración Pública se entiende, en el uso común, las -- actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacional, de los Estados y locales, las de las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y por las legislaturas estatales; las de las sociedades mercantiles gubernamentales, y los de ciertos organismos distintos de carácter especializado".*(8)

Desde luego que la anterior definición está muy --- orientada hacia los organismos que integran la administración pública, o bien el ámbito donde se desenvuelve; esto - nos hace pensar en conceptos bastante genéricos, a continuación nos adelantaremos a enunciar algunos elementos con ese carácter que forman parte de la terminación de algunas definiciones.

(7) Ibid. p. 70
(8) Herbert A Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson. op. cit. p. 15

Tal es el caso de los siguientes términos: tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado, para lograr los fines del gobierno, que se ocupan de realizar la voluntad del Estado; misma del gobierno.

Para establecer la diferenciación, vale la pena señalar algunos conceptos que hacen mención de especificidad, como son: Consiste en todas las operaciones; es la organización y dirección de hombres y materiales; conjunto de poderes, organización, personal y métodos; actividad, etc.

Para confirmar de lo que se ha hecho mención en párrafos anteriores, respecto a realzar en las definiciones de administración pública la relación con sus organismos o ámbitos en que se desarrolla, así como sus aspectos concretos de operación, citamos al maestro Wilburg Jiménez Castro: "... *la Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado*".(9)

---

(9) Wilburg, Jiménez Castro. Administración Pública para el Desarrollo Integral. México. Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 148

Por lo que hemos identificado en la definición anterior, por un lado se hace mención del fin, y por otro, el medio que se utiliza para el logro de los fines.

Otra definición que integra una serie de elementos que permiten tener una visión general de lo que es la administración pública, la proporciona el profesor José R. Castelazo: "*Dijimos igualmente, que la Administración Pública, como función, se localiza principalmente en la rama ejecutiva del poder, y que esta parte, para realizar su gestión, contaba con una serie de limitantes técnicas, administrativas y externas precisamente para estar en condiciones de guiar recursos humanos y físicos hacia unidades dinámicas de organización (Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal) para lograr sus objetivos (Justicia Social, Democracia, Libertad, etc.) a satisfacción de aquellos a quienes se sirve (el pueblo) y con un alto grado de moral y sentido de logro de parte de quienes prestan el servicio (empleados y funcionarios públicos).*"(10)

Características de la Administración Pública. A continuación establecemos las siguientes características: a) Proporciona servicios sin un fin lucrativo; b) Los objetivos de la administración pública no se pueden medir con la

(10) José R. Castelazo y R. Rubén Gutiérrez Díaz. Teoría de la Administración Pública I, Primer Curso, UNAM, F.C.P. y S., 1976, p.2

mentalidad monetaria; c) En la administración pública no hay relación entre ingresos y egresos; b) Las recompensas son de carácter intangible, y son: influir en la política, cambiar el curso de los acontecimientos, proporcionar ayuda a otros; e) Tiene una aplicación de recursos limitados a objetivos masivos; f) Para tomar decisiones y efectuar sus actividades consultan a las leyes y reglamentos, para saber qué no debe hacer; g) Al administrador público, al tomar su cargo, le interesa "*hacer las cosas*" en poco tiempo (alcanza sus objetivos en menor tiempo); h) El ejecutivo público debe administrar el flujo de información relativo a su dependencia (en relación a la prensa), de tal manera que se le permita proseguir para alcanzar sus objetivos; i) Si el administrador público tiene el tiempo y el poder de crear una organización que marche perfectamente, su sucesor no se beneficiará con ello necesariamente.

Estado. Conviene tener una concepción, aunque genérica, del significado del término Estado, pues constantemente se ha manejado; el profesor Omar Guerrero, al respecto, señala: "*El Estado es la organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio, pero el Estado no sólo asume una función política de dominio, sino que también asume otras funciones: la económica,*

la ideológica y la administrativa". [11]

Han aumentado las funciones del Estado; como consecuencia de ello se han creado organismos nuevos, debido a las demandas de servicios y de protección formulados por agricultores y obreros, por consumidores, proveedores, empresarios, etc. Es bastante conocido que el Estado crea la infraestructura demandada, como son las instalaciones necesarias para el trabajo, carreteras, puentes, suministros de agua, electricidad, aeropuertos, etc.

Ahora el Estado se desenvuelve ante un conjunto de presiones encontradas (aunque predominan algunas presiones), cuyas causas son grupos e intereses organizados, que ya mencionamos en el párrafo anterior; por lo tanto, el Estado desempeña el papel de concertar y reconciliar los intereses antagónicos. La administración es el conducto por donde se intrumentan esos reajustes políticos.

(11) Omar Guerrero, op. cit. p. 34.Otra definición del significado de lo que es el Estado, la manifiesta Ralph Miliband: "Estas instituciones - el gobierno, la administración, el instituto armado y la policía, el poder judicial, el gobierno subcentral y las asambleas parlamentarias - son los que constituyen "el Estado" y cuyas relaciones recíprocas dan forma al sistema estatal". En Ralph Miliband. El Estado en la Sociedad Capitalista, México, Ed. Siglo XXI, 1973, p. 54.

Hay una relación entre lo que hace la administración y el pueblo, porque lo que haga la administración tiene que ver mucho con lo que espera el pueblo. Tan es así que el pueblo, hace doscientos años, no esperaba otra cosa que opresión; cien años atrás deseaba que se le dejara vivir con tranquilidad, en la actualidad, exige servicios y protección.

Política - Administración. Una de las obras clásicas que analizan la dicotomía política-administración es de Frank J. Goodnow, que afirma que ambas manejan a las normas, sólo que una como normas o manifestación de los designios del Estado, y la otra como la realización de estas normas; el autor explica: "... *Es decir, la acción del Estado como entidad política consiste, o bien en las operaciones necesarias para la expresión de su voluntad, o bien en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad*".(12)

Y meramente:

"*Por conveniencia, estas dos acciones de gobierno pueden designarse, respectivamente, como política y administración. La política se relaciona con las normas o expre--*

(12) Frank J. Goodnow: Politics and Administration (Nueva York, Mc. Millan Company, 1900, En: Herbert A. Simon. El Comportamiento Administrativo.Estudio de los Procesos Decisorios en la Organización Administrativa. España, Ed. Aguilar, p. 53

siones de la voluntad del Estado. La administración se relaciona con la ejecución de estas normas."(13)

Podemos aceptar que esta concepción tuvo gran influencia en el estudio de la administración pública, pero tiene ciertas limitantes, ya que trata de diferenciar a la política de la administración; a tal grado, que considera que la intervención de la política en la administración tenía resultados nocivos.

Consideramos que no se debe aislar la política y la administración como dos entes separados, sino que hay razones para que se entienda la conjunción entre ellas, porque hay una afluencia de consideraciones de carácter político de las altas esferas de la estructura de la administración, para que posteriormente sean ejecutadas por una unidad administrativa.

Como ya se dijo, hay grupos con intereses muy diversos en una sociedad; todos con ideas muy diferenciadas, que a su vez presionan al gobierno para satisfacer sus expectativas.

Las presiones impactan, tanto a los órganos políticos primarios del gobierno, como a las dependencias ejecutoras de la política, razón por la cual los servicios admi--

(13) Idem.p. 53

nistrativos se ven influidos por la política.

Aportaciones como la de Leonard D. White confirman la interacción política-administración, de la forma siguiente: "... *la administración está inevitablemente enlazada con la política y, a través de la política, con los políticos*".(14)

Lo que hemos dicho hasta aquí se podría reforzar con la manifestación del Dr. Omar Guerrero, que al respecto indica: "... *como construcción conceptual formal, la dicotomía política/administración sólo pretende destacar, por comparación/exclusión, dos elementos que, sin serlo, presenta como contrarios*".(15)

Omar Guerrero afirma que la dicotomía política/administración es el elemento común del principio del estudio de la Administración Pública en aquellos países que corresponden al modo de producción capitalista. Por lo mismo en la Administración Pública su fundamentación no tiene validez, esto es, porque no tiene nexo con la realidad.

---

(14) Leonard D. White. Introducción al Estudio de la Administración Pública, México, Ed. Compañía General de Ediciones, 1964, p. 7

(15) Omar Guerrero, op. cit. p. 44

Y continúa en su especificación de que la dicotomía es descriptiva y no explicativa, puesto que no capta la realidad en la que se apoya la falsedad de la división entre - política y administración; se refiere al divorcio entre la- sociedad y el Estado.

El mismo catedrático pone énfasis en que el estudio de la Administración Pública tiene que basarse en hechos -- históricos, que prueben las relaciones de la sociedad y el- Estado en los diversos modos de producción, y no en categorías que aluden al capitalismo, además de que la describen- distorsionando la realidad.

Administración y Legislación. Quisiéramos ubicar-- nos en este tópico, que en parte es el caso concreto de México, porque viene a nuestra mente el hecho de que nuestro- Gobierno Mexicano tiene una gran influencia constitucional.

Nuestros legisladores de hace quince o veinte años- manifestaban sus resoluciones por medio de una disposición- jurídica, con la cual se logró un avance en la legislación; por lo mismo, son notorios los esfuerzos para lograr un --- progreso en la organización gubernamental.

La administración y la legislación, al igual que la dicotomía política/administración, no deben ser vistos como

dos elementos contrarios, sino entrelazados entre sí.

Para interpretar la interacción entre la administración y la legislación, Dimock afirma: " *Así, pues, desde el punto de vista de la estructura de gobierno, la administración pública se ocupa del estudio y las prácticas de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del derecho y la política. Una vez que la legislatura aprueba una política y la convierte en ley, y luego que el poder judicial define y delimita el derecho, las funciones gubernativas restantes quedan a cargo de la administración*". (16)

Cuando se aplica la ley, en general, se convierte en una acción administrativa; las leyes deben ser administradas.

Las unidades administrativas son las fuentes de información básicas para tomar decisiones legislativas; debido a esto, en la elaboración de una decisión política por los cuerpos legislativos, asumen un papel elemental los organismos ejecutivos.

Cuando una disposición jurídica es aprobada y reflejada en algún documento, lo siguiente sería que el organismo conveniente la ejecutara. Aquello que no deje claro la-

(16) Marsall E. Dimock y Gladys O. Dimock. Administración Pública, México, Unión Tipográfica, Editorial Hispano Americana, 1967, p. 4

legislación, la administración debe encontrar la predisposición política para discernir o aclarar su ejecución.

1.3. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

CARACTER CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la que regula las actividades de los poderes de la unión, los cuales son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.- Para motivos del presente estudio, el poder que interesa es el Ejecutivo, cuyo representante es el Jefe de la Administración Pública: El Presidente de la República.

Se manifiesta en México un sistema presidencialista, porque quien ocupa la respresentatividad del Ejecutivo es la persona que tiene en el país individualmente el mayor poder, aún más que el poder judicial y legislativo; por eso, detenta la máxima autoridad formal, y a quien se le reclama la responsabilidad suprema; por ello, se le asignan todos los recursos.

FUNCIONES Y AMBITO DE COMPETENCIA DEL REPRESENTANTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

El representante de la administración tiene delimitadas sus funciones;(17) sin embargo, para realizar el grueso de las actividades las hace por conducto de las Secretarías y Departamentos de Estado, Comisiones intersecretariales, Entidades Desconcentradas y Procuraduría General de la República. Estos órganos forman el sector centralizado.

El sector paraestatal lo componen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal (mayoritarias y minoritarias), las sociedades asimiladas a las empresas de participación estatal, los fideicomisos, y por último, las instituciones o los organismos auxiliares nacionales de crédito.

---

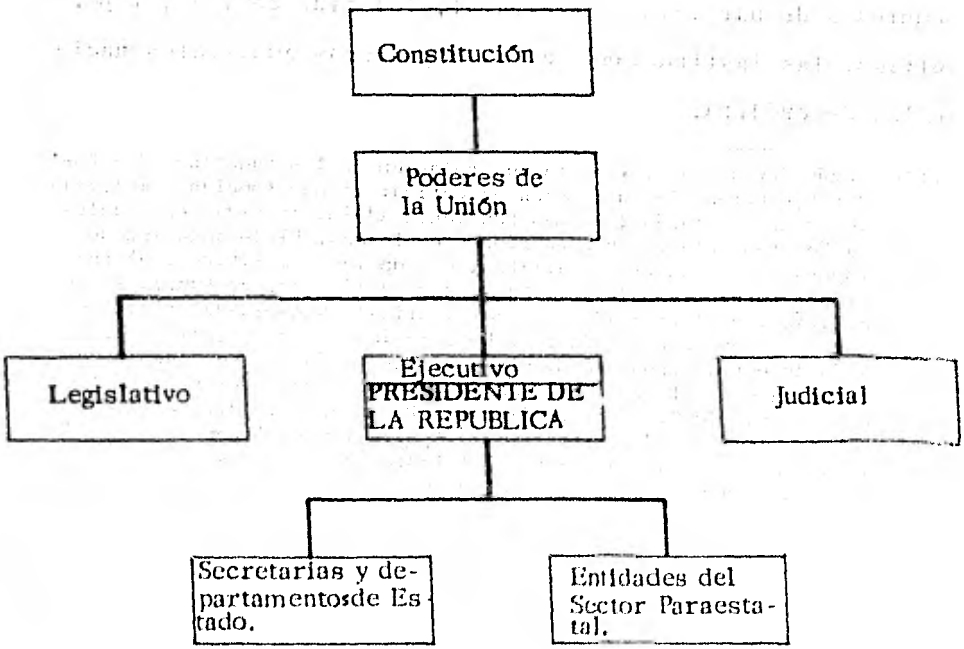
(17) Según Serra Rojas, elabora una relación de las funciones del Poder Ejecutivo: 1) La función ejecutiva; 2) Las funciones materiales complementarias; 3) Las funciones administrativas especiales: a) Nombramiento de funcionarios y empleados, b) Recaudación de impuestos, c) Egresos federales, d) Funciones militares, e) Funciones internacionales, f) Funciones económicas, g) Funciones de policía, h) Actividades extraordinarias: Calamidades públicas y suspensión de garantías, i) Declaración de guerra, j) La expulsión de extranjeros indeseables, k) Las demás que señalan la Constitución o las leyes. "La función Constitucional del Presidente de la República". Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal (autores mexicanos). 1976, Colección: Fuentes para el Estudio. p. 43

Las funciones del Ejecutivo y de sus organismos que dependen directamente, y de los descentralizados, tienen encomendado propiciar el bienestar a la comunidad y estimular el interés responsable en el servicio público, tanto de los funcionarios como de empleados del gobierno.

Si ubicamos la estructura de cada uno de los elementos mencionados, quedarían así:

F I G U R A 4 . 1

AMBITO DEL EJECUTIVO



El presente trabajo reclama hasta aquí la explicación de diferentes términos que se han manejado. A continuación se desarrollarán en forma generalizada.

ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

La centralización administrativa en México se entiende, cuando los órganos se relacionan a través de una línea de mando en una situación de subordinación y ligados por diferentes jerarquías que tienen algunas facultades.(18)

Para simplificar lo que se dijo en el párrafo anterior, son Secretarios de Estado los que auxilian al Presidente de la República.

Goodspeed, uno de los estudiosos de la Administración Pública Mexicana, se propuso hacer una diferenciación de lo que son las Secretarías de despacho y las Secretarías de Estado; en su opinión cita: "...*La Constitución llama Secretarios de despacho a los funcionarios que autorizan las-*

(18) Fraga identifica a la centralización como una unidad con varias particularidades. "... Centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades". Gabino Fraga. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1973, p. 165

determinaciones del Presidente y que le sirven de consejeros. La Constitución llama Secretaría de Estado a las oficinas dependientes de los Secretarios del despacho".(19)

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal promulgada el 29 de diciembre de 1976, establece 16 Secretarías y 2 Departamentos. A continuación se proporcionará una visión general de las Secretarías, tal como operan en la actualidad.

1.- La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo la realización de las funciones políticas de mayor importancia del Presidente de la República Mexicana. Es la Secretaría que dirige las relaciones con los otros poderes de la Unión y con los Gobiernos de los Estados.

2.- Relaciones Exteriores. Le corresponde los asuntos de manejo de aspectos internacionales: dirigir el servicio exterior en sus renglones diplomático y consular, así como en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, etc.

(19) Godspeed Stephen Spencer. El Papel del Jefe del Ejecutivo en México. Problemas Agrícolas e Industriales de México, Manuel M. Pardiñas, Vol VII, 1955, p. 173.

3.- El despacho de los siguientes asuntos correspon den a la Secretaría de la Defensa Nacional : organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; organizar y preparar el servicio militar nacional; organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, etc.

4.- A la Marina, entre otras funciones, organizar, administrar y preparar la Armada; manejar el activo fijo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos; conceder licencias, retiros y pensiones; ejercer la soberanía en aguas territoriales, etc.

5.- Hacienda y Crédito Público: los asuntos de estudio y formulación de proyectos de las leyes y disposiciones impositivas, las leyes de ingresos federales y del Departamento del Distrito Federal; cobrar los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos federales, etc.

6.- Programación y Presupuesto. Se encarga de recabar los datos y elaborar, con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan gene-

ral del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos de la Administración Pública Paraestatal, etc.

7.- Patrimonio y Fomento Industrial. Corresponde al despacho de los siguientes asuntos: poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común; proteger y fomentar la industria nacional, etc.

8.- Comercio. Formular y conducir las políticas generales de comercio del país; intervenir en la distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país, etc.

9.- Agricultura y Recursos Hidráulicos: planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos; aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos; organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola forestal y ganadero, etc.

10.- Comunicaciones y Transportes. Tiene la facultad de efectuar las siguientes funciones: organizar y administrar los servicios de correos en todos sus aspectos; administrar los servicios federales de comunicación eléctricas y electrónicas; otorgamiento de concesiones y permisos para establecer y operar líneas aéreas y comerciales, vías ferreas, servicios de autotransportes, servicios de comunicaciones por agua, etc.

11.- Asentamientos Humanos y Obras Públicas: formular y conducir la política general de asentamientos humanos; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; promover el desarrollo de la comunidad; proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar, en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento o de interés general, etc.

12.- A Educación Pública. Corresponde organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas lo siguiente: enseñanza preescolar, primaria, secundaria, normal, urbana, semiurbana, rural, técnica, industrial,

comercial, de artes, oficios, agrícola, superior, y profesional, deportiva y militar, artística; organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos; estudiar los problemas fundamentales de los aborígenes, promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y la industria editorial; organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud.

13.- Salubridad y Asistencia. El despacho de los siguientes asuntos: crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social; planear y conducir la política de saneamiento ambiental, etc.

14.- Trabajo y Previsión Social. Tiene a su cargo: vigilar la observancia y la aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos: intervenir en la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo, etc.

15.- Reforma Agraria. Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; concede la dotación, ampliación y restitución de tierras y aguas a las poblaciones rurales, de la organización de ejidos, del desarrollo de la industria rural y ejidal y del manejo de los terrenos baldíos y nacionales, etc.

16.- Turismo. Formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo; vigilar y controlar los precios y tarifas, supervisión a los prestadores de servicios y coordinación con las entidades federativas, con otros organismos y con la iniciativa privada.

DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Los departamentos administrativos son producto constitucional de 1917. Desde el punto de vista Constitucional, en los Departamentos su principal representante es emancipado de actividades políticas, ya que estas últimas se dele-

gan en los Secretarios.[20]

Una de las diferencias entre una Secretaría y un -- Departamento es que, en éste último, el Presidente de la República es el responsable directo; además, sus jefes no tienen capacidad de refrendo, es decir, que los decretos y reglamentos que presenta el Jefe del Ejecutivo y que son de -- competencia de los Departamentos, son puestos en marcha de- inmediato, aún sin el consentimiento de los jefes de los - Departamentos. Otra característica es la de que no informa al Congreso cada año, como es el caso de los Secretarios.

Dentro de esta modalidad operan los Departamentos - de Pesca y del Distrito Federal, que actualmente tienen las siguientes funciones:

1.- Al Departamento de Pesca corresponden los siguientes asuntos: formular y conducir la política pesquera del país; conservar, fomentar, - otorgar contratos y concesiones para el desa--

(20) Alejandro Carrillo Castro se expresa de los departamentos administrativos, de la siguiente manera: "La figura jurídica de los Departamentos Administrativos apareció formalizada por primera vez en - la Constitución de 1917. Son distintos de las Secretarías, porque- sus titulares están liberados de la corresponsabilidad política -- por actos del Ejecutivo que efectúen sus ramos". Alejandro Carrillo Castro. et. al. El Régimen Legal de las Empresas Públicas Latinoamericanas y su Acción Internacional. Instituto para la Integración de la América Latina, México, p. 225. Hay algunas dudas o --- excepticismo, referente a que los Departamentos sean órganos meramente administrativos, pues se dice que los jefes de los departamentos tienen un papel político; para aclarar esta situación véase Goodspeed y Schaffer. op. cit. pp. 177-178, y pp. 250-251.

rrollo y explotación de la flora y fauna; intervenir en la formación y organización de la flota pesquera y coordinar la construcción de embarcaciones pesqueras, fomentar la organización de las sociedades cooperativas.

2.- El Departamento del Distrito Federal tiene asignadas las siguientes actividades: atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica, y las demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

COMISIONES INTERSECRETARIALES

Dicen que: "*Es un órgano permanente o transitorio que se forma con representantes de las Secretarías, Departamentos administrativos o de las entidades paraestatales y que tienen la función de coordinar los esfuerzos de esas dependencias y organismos relativos a una cuestión de responsabilidad común es una entidad de coordinación y colaboración*".(21)

(21) José Francinco Ruíz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández. Nueva Administración Pública Federal. Crítica y Análisis. México, Ed. Tecnos, 1977. p. 154

Es importante que se cuestione el nombre de estos órganos, pues abarca sólo a las Secretarías, pero excluye la posibilidad de incluir a los demás órganos, como son los descentralizados.

ORGANOS DESCONCENTRADOS

Se refiere a un organismo centralizado que encomienda autoridad a un órgano inferior, y no las decisiones más importantes, además de que no forma parte de su estructura jerárquica, especializándose en algunos aspectos.(22)

Las características más sobresalientes son: tiene la misma personalidad jurídica que las dependencias centrales con las que se vincula; tienen un control y supervisión que opera desde la administración central, su autoridad es delegada y su responsabilidad compartida; tienen autonomía técnica en el sentido de que poseen poder de decisión y normas especiales de gestión. Ejemplos de esta modalidad son la Tesorería del Distrito Federal, el Instituo Politécnico-

(22) Massieu y Hernández, reconocen las características de subordinación de determinados órganos para con la centralización, la delegación, etc. "La desconcentración es una especie de la organización administrativa, mediante la cual una dependencia centralizada delega facultades a un órgano inferior, a fin de que conozca directamente de determinadas cuestiones, señalándose que las decisiones más importantes serán tomadas por la dependencia delegante". op. cit. p. 127

Nacional, y las Administraciones Fiscales Regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Este último elemento que forma parte del sector centralizado, se puede entender en relación a una serie de características y funciones que competen al organismo de análisis: lo nombra y destituye el Presidente de la República; tiene encomendado el seguir jurídicamente los delitos de orden federal; hace cumplir las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asesora al gobierno en todos los aspectos legales en donde estén involucrados la Nación o sus organismos; interactúa en los conflictos de dos o más Estados, entre el Gobierno Federal y un Estado o entre los poderes de un mismo Estado.

SECTOR PARAESTATAL

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Los organismos descentralizados, al igual que las otras empresas públicas, tienen sus características de tipo legal, administrativo, pero aún con ciertos ordenamientos y disposiciones e intervenciones del Estado.(23)

(23) Alejandro Carrillo Castro define a los organismos descentralizados así: "Las empresas públicas organizadas como organismos descentralizados se caracterizan por actuar como personas jurídicas autónomas dotadas de personalidad y patrimonio propio, si bien permanecen sujetos a diversos mecanismos de orientación y control por parte del Estado, los cuales varían en grado e intensidad".op.cit. p. 246

Hay tres tipos de descentralización: por región, por servicio y por colaboración; esta diferenciación obedece a que la administración pública centralizada se descarga de algunas tareas asignando atribuciones de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos órganos.

La descentralización por región se basa en la operación de una organización administrativa orientada a conducir las inclinaciones generales de la población que vive en un lugar determinado: por ejemplo; podemos mencionar al municipio..

La descentralización por región sirve para administrar intereses locales. El Estado debe cubrir las necesidades de carácter general que por su característica técnica debe llevarlo personal que tenga una formación especial.

La descentralización por servicio tiene problemas para definirse con uniformidad. Sólo se identifican algunas características del mismo, como son: un servicio público de carácter técnico; un estatuto legal para los funcionarios; funcionarios técnicos en la dirección del servicio, control del gobierno efectuado a través de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado; responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios. Como ejemplo de la anterior modalidad tenemos

al ISSSTE y a la Universidad Nacional Autónoma de México.

La descentralización por colaboración no forma parte de la organización administrativa centralizada, puesto que se efectúa a través de organismos privados que proporcionan una función pública, por lo que su papel es de colaboración con las empresas públicas.

La descentralización por colaboración se diferencia de los otros dos tipos de descentralización por no formar parte de la organización administrativa, ya que se llevan a cabo sus labores por conducto de organismos privados, que desde el momento que realizan una función pública colaboran con aquella organización.

El funcionamiento de dichos organismos es criticado, porque no ha habido la unificación para que se entiendan y adecúen los controles, para que se implanten en los organismos descentralizados; esto, tiene como resultado el que no se controle eficientemente; por lo anterior, se desprende que el sistema no funciona bien cuando lo que falla es la forma de hacerlo funcionar.

Elena Jeanneti, maestra de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (U.N.A.M), hace referencia al conjunto de controles de la siguiente manera:

"A. *Controles por el Poder Ejecutivo, por medio de las respectivas Secretarías de Estado.*

B. *Autorización o aprobación del presupuesto del ente descentralizado.*

C. *Dictado de los Estatutos básicos de cada ente descentralizado estatal.*

D. *Nombramiento, suspensión y remoción de los directores del ente.*

E. *Control sobre actos específicos, por autorización, aprobación, avocación, delegación, recurso jerárquico, denuncia de ilegitimidad, ----- etc".* (24)

En realidad, este tipo de organismos merece por la profundidad y extensión del tema que sean analizados con más amplitud; desde luego, el hacerlo implica salirse de los objetivos del presente trabajo.

---

(24) Elena Jeanneti. Planificación y Descentralización Administrativa. Secretaría de la Presidencia. En Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. (Autores Mexicanos). Dirección General de Estudios Administrativos. op. cit. p. 154.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIAS

Este tipo de empresas se identifican en relación a su principal ingreso que las conforma, por lo que el Gobierno Federal eroga el 51% del capital social o de las acciones de la empresa. Se dan los casos donde existen acciones de la empresa (series especiales) que son signatarias del Gobierno Federal, exclusivamente.

En este tópico se incluyen las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Al Gobierno Federal se le faculta para designar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente a nombrar al Presidente, Director o Gerente; o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

El régimen legal de este tipo de empresas se aclara con lo siguiente: "*La mayoría de las empresas de participación estatal mayoritaria han adoptado el régimen legal de la sociedad anónima como forma de creación, y consecuentemente,*

de organización".(25)

Estas no son creadas por leyes o decretos; más bien de acuerdo con las características usadas para la creación de empresas mercantiles.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIAS

Se refiere a las sociedades mercantiles en las que una o más de las instituciones nacionales de crédito, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, tienen acciones o partes que sean menos de 50% y hasta el 25% de su capital.

Carrillo Castro deja bien claro el registro y control para estas empresas: "*Todas tienen la obligación de inscribirse en el registro de Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional*".(26)

---

(25) Alejandro Carrillo Castro. Et. al. Las Empresas Públicas en México. Su Importancia en el Sector Industrial y Comercial. Bases Jurídicas de su Acción. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976, p. 8

(26) Ibid., p. 112

SOCIEDADES ASIMILADAS A LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

Son las que una o varias de las instituciones nacionales de crédito, uno o varios organismos descentralizados, o bien, otras empresas de participación estatal, ya sean juntas o separadamente poseen acciones o partes del capital que representa el 50% de éste, o más.

FIDEICOMISO

El vocablo fideicomiso deriva de las raíces latinas "*fides*" (fidelidad, fe, lealtad) y "*Commissum*" (comisión, encargo, secreto o confidencial) que conjuntamente forman la palabra "*fideicommissum*" (disposición en la que el testador confía su hacienda, a ciertos legados, a la fe de alguno que ejecute su voluntad).

De lo general de los términos que con anterioridad enunciamos, trataremos de hacerlos más explícitos a continuación.

El antecedente formal de nuestro fideicomiso es el trust anglosajón (Que es lo que conocemos como fideicomiso en nuestro sistema legal, así como en el inglés y en el norteamericano), que tiene por acepción la designación de di-

versas relaciones fiduciarias.

La legislación mexicana integró e hizo suyo el "*trust*" con el nombre de fideicomiso[27], como equivalente al primero.

Una definición es proporcionada por Lizardi Albarrán; el fideicomiso es: "*negocio directo que descompone el derecho de propiedad en dos derechos: el de la fiduciaria, que es disposición temporal en función de un fin que representa para ello valor económico, y el del fideicomisario que depende del de la fiduciaria, tiene contenido económico, vale frente a terceros y produce efectos reales*".[28]

---

(27) Hay tres vocablos que desginan a los tres sujetos de derecho que comúnmente intervienen en la formación y funcionamiento del fideicomiso y son los siguientes: el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario. El primero, es la persona física (persona individual) o la persona jurídica (persona moral o sociedad) que cubra con la capacidad requerida (capacidad activa) para afectar los bienes que, el fideicomiso implica. Es quien con su manifestación de su voluntad da movimiento al fideicomiso; El fiduciario es la persona con la capacidad necesaria (capacidad activa) para adquirir la titularidad de los bienes o derechos que son objeto del fideicomiso. En México es una sociedad anónima bancaria, que es una institución de crédito autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; El fideicomisario o beneficiario, o sea, la persona, física o jurídica (individuo o sociedad respectivamente) que tenga la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

(28) Manuel Lizardi Albarrán. Ensayo sobre la Naturaleza del Fideicomiso, Tesis "U.N.A.M.", 1945. En Raúl Rodríguez Ruiz. El Fideicomiso y la Organización Contable Fiduciaria, México, Ediciones Contables y Administrativas, 1977, p. 49

4.4 LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

ASPECTOS GENERICOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Bajo el mismo criterio con que hemos desarrollado cada uno de los temas, de empezar con una o varias definiciones del tema que se analiza, iniciaremos el subcapítulo con lo que significa la reforma administrativa.

Según Alejandro Carrillo Castro: "... *un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de aquellos considerados como coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la Administración Pública, en su conjunto*". (29)

Después de haber incluido el concepto de reforma administrativa, cabe situarla en cierta referencia histórica.

En nuestro país aún tenemos cierta influencia de la tradición colonial que se viene a manifestar en los procedi

(29) Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa Actual y Futura. En Revista de Política y Administración #2. Desarrollo Político y Administrativo. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1975, p. 26

mientos administrativos, en el comportamiento de los gobernantes, e incluso en los aspectos de la vida social y cultural. Por lo que, relativo a los asuntos públicos se están haciendo considerables esfuerzos de tranformación, que corresponden a la necesidad del cambio histórico.(30)

El Estado resuelve las contradicciones de los integrantes de la sociedad, de acuerdo con el sistema económico, político y social que históricamente le caracteriza. Por lo tanto, el Estado necesita restablecer sus componentes; por eso, demanda mecanismos que le permitan resolver los conflictos entre sus partes componentes y adaptarse a la evolución del medio.

La sociedad está en crecimiento y tranformación, por lo que los resultados que el aparato administrativo fa-

(30) Para ampliar esta característica del impacto colonial en la Administración Pública, citaremos a Moshe Weiss: "en los países en desarrollo, los métodos administrativos y los patrones de comportamiento de los funcionarios gubernamentales fueron delineados básicamente durante los regímenes coloniales. Los gobiernos coloniales tenían una orientación del tipo ley y orden y no estaban comprometidos con el crecimiento económico. Una vez obtenida la independencia, la orientación del gobierno cambió hacia el desarrollo nacional. Sin embargo, los métodos administrativos y los patrones de comportamiento de los empleados públicos de muchos países en desarrollo permanecieron tal como estaban en el pasado". En Moshe Weiss. El Papel de las Burocracias Gubernamentales en los Países en Desarrollo. Revista de Política y Administración No. 1.Burocracia y Desarrollo. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1975, p. 59.

cilitaba requieren ser suficientes en relación al aumento - y complejidad de las demandas de la población. (31)

Quienes se encargan de mejorar la realización de la planeación de las tareas gubernamentales, interpretaron que el principal freno era la existencia de aparatos burocráticos obsoletos, y fue así como se pensó en llevar a la práctica el cumplimiento eficaz de los programas de desarrollo; para ello, se necesitaba la puesta en marcha de reformas administrativas que los hicieran factibles.

En México, las ideas de adecuar el aparato burocrático a todos los niveles de la federación se fijó al terminar el decenio de los cincuentas, tenía como antecedente -- los intentos de planeación económica que las Naciones Unidas recomendaron; para ello, se trató de realizar en todos los países en desarrollo.

(31) Lo que estamos argumentando se puede dilucidar con la aportación de Alejandro Carrillo Castro: " Es por ello que, adecuar los instrumentos de administración al crecimiento cualitativo y cuantitativo de las demandas presentes y futuras de la población, se - vuelve no sólo un problema de ejercicio técnico - especulativo,- sino de legitimidad socio-política, ya que el Estado debe siempre procurar estar en condiciones de cumplir, eficaz y honestamente, las responsabilidades que justifican y explican su existencia social". Alejandro Carrillo Castro. Reforma Administrativa: Medio para Acceder al País que Queremos ser en los Próximos Años. En Revista Latinoamericana de Administración Pública. 5-6. Las Reformas Política y Administrativa en México. Asociación -- Latinoamericana de Administración Pública, 1977, p. 13

ANTECEDENTES DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO -- (SEXENIO DEL PRESIDENTE GUSTAVO DIAZ ORDAZ 1966-1971)

Principiamos el esbozo de reforma administrativa a-partir de la mencionada etapa, debido que fue en ese sexe-nio cuando se incrementaron potencialmente los esfuerzos de reforma administrativa.

Desde los inicios de esos estudios se identificó un problema concreto, porque se verificó un atraso relativo de-la administración pública; su causa ha sido el uso de pro-cedimientos y sistemas administrativos no actualizados, ade mas de mal adaptados, que dieron como resultado una baja -- eficiencia y poca productividad.

La teoría de la organización ha avanzado; a pesar - de ello, la actualización administrativa no fue representa-tiva en los esfuerzos de reforma en México.(32)

---

(32) Esta necesidad de actualización debido a un rezago relativo de - la administración pública lo había contemplado Pichardo Pagaza:- "La tesis central de este trabajo es que el atraso relativo de-- la administración pública tiene su origen, no tanto en una inade cuada estructura general de la administración pública, sino en - el uso de procedimientos y sistemas atrasados, a todos los nive-les del aparato gubernamental. La consecuencia inmediata de es-te estado de cosas es, para decirlo nuevamente, la baja producti vidad resultante" Ignacio Pichardo Pagaza. 10 años de Planifica-ción y Administración Pública en México. México, Instituto Nacio nal de Administración Pública, 1974, p. 114. También véase Miguel F. Duhalt Krauss. La Reforma Administrativa como Proceso Conti-nuo. p. 5

La Comisión de Administración Pública se creo el 9 de abril de 1965 por la Secretaría de la Presidencia, quien solicitó a las entidades la información que sería la fundamentación de las actividades durante el período de 1964-1970.

En 1967 con la información recopilada publicaron el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, presentado por la CAP a los representantes de los organismos públicos; su presentación se llevó a cabo basándose en un diagnóstico o estudio preliminar de la situación que imperaba en ese entonces en la administración pública, realizado en un período de dos años.

En dicho documento se enuncian los objetivos de la Comisión de Administración Pública, y son los siguientes:

"1. *Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:*

a) *Coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social.*

b) *Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resul-*

ten convenientes.

c) *Lograr mejor preparación del personal gubernamental.*

2. *Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan".*(33)

Los puntos más importantes del informe consisten en un análisis y funcionamiento de las secretarías y entidades paraestatales; los elementos materiales de la administración, la administración de personal, el sistema de planeación nacional y de programación de actividades del sector público, y los sistemas de elaboración del presupuesto federal.

A este sexenio le podemos asignar la característica de diagnóstico y planeación de la acción, pues fue en el lapso donde se creó la infraestructura necesaria de la reforma administrativa. Es muy importante hacer notar también que efectuaron una vinculación entre la economía, la sociedad y la reforma administrativa. Esto amplía la pers-

(33) Presidencia de la república. Coordinación General de Estudios Administrativos. Comisión de Administración Pública. Informes sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, 1967, Colección; Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: A) Documental Núm. 1, p. 10

pectiva de influencia e impacto de la reforma administrativa y así no se limita al ámbito meramente administrativo.- De esa concepción se desprendió el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.-

Ha habido una división de la aplicación de la reforma administrativa: los aspectos macroadministrativos y microadministrativos. Los primeros, analizan la estructura, los procedimientos y la coordinación de los organismos del Presidente de la República, tomados en su conjunto; se consideran de esta manera a cada Secretaría, Departamento de Estado, Organismo Descentralizado y empresas de participación estatal que forman parte del grueso administrativo del Gobierno Federal.

En el nivel microadministrativo, se trata de modificar e implantar las necesidades en cuanto a su estructura, procedimientos y coordinación de cada dependencia, sin olvidar que forman parte de un todo, y de esta manera contribuir a su eficiencia.

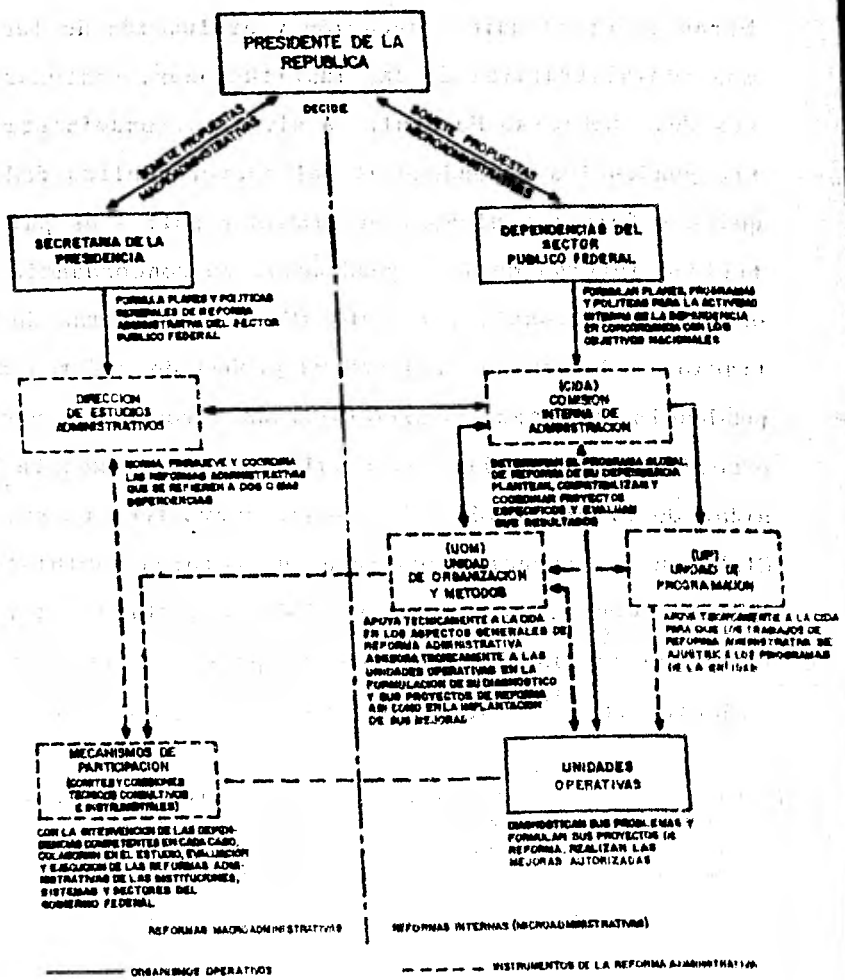
Para realizar los propósitos de reforma administrativa, en cada uno de los organismos se crearon a nivel macroadministrativo y microadministrativo los siguientes mecanismos e instrumentos: tenemos a la Secretaría de la Presidencia (depende del Presidente), quien formula

políticas generales de reforma administrativa del sector público federal; la Dirección General de Estudios Administrativos, quien norma, promueve las reformas administrativas que se refieren a dos o más dependencias; los comités y comisiones, técnicos consultivos e instrumentales, colaboran en el estudio, ejecución y evaluación de las reformas administrativas de las instituciones, sistemas y sectores del Gobierno Federal. A nivel microadministrativo corresponden las dependencias del sector público federal, quienes formulan planes, programas y políticas para la actividad interna de la dependencia, en concordancia con los objetivos nacionales; la CIDA (Comisión Interna de Administración), determina el programa global de reforma de su dependencia, plantean, compatibilizan y coordinan proyectos específicos y evalúan sus resultados. Asimismo, la UOM (Unidad de Organización y Métodos), apoya técnicamente a la CIDA, en los aspectos generales de reforma administrativa, asesora técnicamente a las unidades operativas en la formulación de su diagnóstico y en sus proyectos de reforma e implantación (34); la UP (Unidad de Programación), apoya -

(34) Carrillo Castro delimita el área de competencia de las UOM, así:- "Estas unidades deberían de encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia. Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública,- 1974, p. 103.

técnicamente a la CIDA, para que los trabajos de reforma administrativa se ajusten a los programas de la entidad; por último, las Unidades Operativas, diagnostican sus problemas y formulan sus proyectos de reforma, realizando las mejoras autorizadas. (Ver gráfica 4.1.).

MECANISMO E INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA



FUENTE: Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México. 1971 - 1979. México. Ed. Miguel Angel Porrúa, 1980.p.57

Otro documento de vital importancia en esta etapa de reforma es el llamado "*Bases para Programar Los Trabajos de Reforma Administrativa*", cuyo contexto especifica las tareas que realizó la CAP; además, presentaron algunas recomendaciones en los siguientes puntos: 1) Mejoras en el mecanismo de planeación que incluye: a) Reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. b) Presupuesto por programas; c) Mejora en la participación existentes y crear otros complementarios, tales como, subcomisión para preparar, elaborar e implementar presupuestos por programa; mecanismo para revisar los sistemas de información y control contable; mecanismo para mejorar el sistema de información para la programación; mecanismos de participación para elaborar programas sectoriales. 2) Acciones generalizadas a todas las dependencias del sector público, que abarca lo siguiente: reformas macroadministrativas del sistema jurídico, sistema de recursos materiales, sistema de recursos humanos, sistema de planificación administrativa; reformas microadministrativas, cuya promoción se establece a través de las unidades de organización y métodos y una unidad central de reforma administrativa que podría asesorarlos. 3) Integración de programas por sector de actividad.

De todo lo que se ha presentado en esta etapa, en aspectos de los elementos materiales, administración de

personal, de procedimientos, de coordinación, etc., nos hace reflexionar en situaciones estáticas de la administración pública, desde el momento en que no se manejan renglones de la dinámica organizacional.

SEXENIO DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ --- (1971-1976)

La gestión de reforma administrativa del presente sexenio se basó en los antecedentes y experiencia de la administración anterior; en especial, retomó las recomendaciones formuladas por la CAP. Por lo que se confirma que en estos dos períodos existe una continuidad, debido a que en el sexenio de análisis se hizo un seguimiento de los anteriores esfuerzos.

A diferencia del sexenio pasado, que se caracterizó por crear la infraestructura necesaria para poner en marcha la reforma administrativa en base a un diagnóstico de la situación actual, la presente etapa fue de instrumentación de lo que se había planeado, adaptando lo hecho hasta entonces.

Los lineamientos de esta etapa de reforma administrativa se plasmaron en las " *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal de 1971 a-*

1976 ". Allí se especifican los objetivos y responsabilidades a seguir de cada uno de los niveles representativos que afectan o son afectados por la reforma administrativa.

" *Desarrollar una administración pública que permita:* a) " *Al titular del Ejecutivo Federal, llevar a cabo con la mayor eficiencia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la actual estrategia de desarrollo económico y social y los que atañen a las funciones fundamentales de defensa de la soberanía nacional, conservación de la paz pública y mejoramiento constante de las condiciones de vida de los mexicanos*".

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

c) " *A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo, que tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antiguedad, se preocupe por generar en*

los servidores públicos las estructuras mentales y la preparación que reclama el actual desarrollo del país".

d) " A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas ". (35)

Con los anteriores objetivos observamos que demandan la participación a los diferentos niveles de la administración pública, tomando en cuenta a todas las jerarquías, de tal manera que la reforma administrativa involucre una decisión política al más alto nivel, pero que también se manifieste en un consenso . Es conveniente que los titulares de las dependencias y los servidores públicos se responsabilicen ellos mismos de la reforma que requieran las unidades, organismos, sectores o sistemas bajo su cargo.

La reforma administrativa del presente período en cuestión, propone la realización de once programas, a saber: instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa (36),

(35) Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, 1973, p.31

36) En esta etapa se puso un énfasis en la instrumentación, puesto que se aprovecharon los primeros estudios de la CAP para desprender conclusiones y ponerlas en práctica.

organización y adecuación administrativa del sistema de programación, racionalización del gasto público, estructuración del sistema de información y estadística, desarrollo del sistema de organización y métodos, revisión de las bases legales de la actividad pública federal, reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público, revisión de la administración de recursos materiales, racionalización del sistema de procesamiento de datos, reorganización del sistema de contabilidad gubernamental, y macroreforma sectorial y regional.

También funcionó una Comisión Interna de Administración (CIDA), en cada entidad del sector público federal, continuaron con el apoyo especializado de las unidades de organización y métodos (UOMs), y de las unidades de programación (UPs), y las demás que forman parte de los mecanismos e instrumentos de la reforma administrativa.

En suma, en este período se instauraron los mecanismos e instrumentos necesarios de reforma administrativa para la implantación, abarcando todos los niveles.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA ACTUAL (SEXENIO DEL PRESIDENTE JOSE LOPEZ PORTILLO 1976-1982).

Al igual que el representante inmediato anterior,

El actual ha hecho un enlace con el anterior sexenio, para aprovechar las vivencias y aportaciones experimentadas hasta entonces en materia de reforma administrativa.

El criterio u enfoque de planeación y social siguen involucrados en la reforma, así como los mecanismos de reforma continúan funcionando. El cambio relevante en el período es el papel en materia de reforma administrativa que se le otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a quien se le asigna la responsabilidad de ser el núcleo central a nivel macroadministrativo, además de entregar cuentas en lo que respecta a la planeación económica.

Se ha hecho partícipe en algunos aspectos de reforma administrativa, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puesto que conjuntamente con la de Programación y Presupuesto su intervención en relación a la sectorización es fundamental, ya que son normativos, en la medida en que se les asignó autoridad de vigilancia y control, supletorias en el caso de falta de acción o poca adecuación de la función de las entidades agrupadas en el sector, o bien, del coordinador sectorial.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, con la autorización del Poder Ejecutivo, tiene la capacidad de crear, modificar o efectuar la extinción de empresas o fideicomisos públicos para que pueda programar y ordenar la -

evaluación de la Administración Pública Paraestatal.

Fue hasta el presente sexenio cuando se elaboró una ley (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), que propone la integración de las actividades de la administración pública centralizada y el sector público paraestatal.

Asimismo, se nombró una coordinación en cada dependencia centralizada que, como su nombre lo indica, se encarga de coordinar al sector correspondiente y concilia las actividades de las paraestatales, interactúa con la Secretaría de Programación y Presupuesto y con la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

La "*Base Legal y Lineamientos para el funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal*" es el documento representativo del presente sexenio de análisis[37]; su contenido atiende la programación de las

(37) Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, Colección Lineamientos Num. 1, 1977. También véase en Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Boletín de Estudios Administrativos No. 8, pp. 23-26.

dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; revisión de la organización interna para el aumento de la eficiencia y eficacia de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Revisión de las leyes, de los reglamentos y de las disposiciones administrativas; revisión y adecuación de los sistemas y procedimientos de trabajo; delegación y desconcentración de facultades para alcanzar la más eficaz y el más eficiente despacho de los asuntos de la competencia de dependencias o entidades; administración y desarrollo de recursos humanos; determinación de políticas para el mejor aprovechamiento de los recursos materiales; mejoramiento de los servicios de atención al público; modalidades e instancias de decisión en materia de reforma administrativa.

Los objetivos globales del programa de Reforma Administrativa del período 1976 - 1982, son:

1. "*Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas*".

2. "*Adaptar la programación como instrumento funda*

mental de Gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos".

3. "Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones".

4. "Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México . . . ".

5. "Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución. . . ".(38)

En el presente se ha desenvuelto la reforma administrativa por etapas. La primera pretende la organización de la administración a través del análisis de funciones pa

(38) Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México.- Evolución de la Reforma Administrativa en México. op. cit. pp. - 136-136.

ra lograr un mejor funcionamiento.[39]

En la actualidad se ha realizado la primera fase de reforma; el cambio de estructura y funciones fue delimitada por la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás instrumentos, tales como la de Presupesto y Gasto Público y la Deuda Pública, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Como se especificó, en la ley se integra a la administración pública centralizada y la administración pública descentralizada.

A la segunda etapa se le denomina reorganización sectorial, donde se agrupan las 900 paraestatales bajo la coordinación de los distintos titulares de las dependencias centralizadas.

En la citada etapa se debe observar el mandato que

---

(39) "La primera etapa del Programa de Reforma Administrativa iniciada formalmente con la reunión de Gabinete del 28 de enero de 1977, estuvo orientada básicamente a lograr la mejor organización institucional de la administración, estableciendo con claridad y precisión las funciones que competen a las diversas dependencias del Ejecutivo, a fin de evitar duplicaciones, traslapes y contradicciones que impedían anteriormente su adecuado funcionamiento y coordinación". Presidencia de la República. Boletín de Estudios Administrativos No. 1. p. 20

el Presidente en reunión de Gabinete especificó el 22 de julio de 1977. A los diferentes coordinadores se les solicitó que efectuaran una evaluación de las entidades, para ver si fuese necesario fortalecerlas, fusionarlas o liquidarlas.

Se continuó la integración de las dependencias y de las paraestatales que tienen las mismas funciones. En este caso, las dependencias centrales del Presidente de la República son las responsables de las entidades paraestatales.

La tercera etapa denominada revisión de las cruces o relaciones intersectoriales, afirma que al ser aclaradas las responsabilidades de cada sector, es conveniente pasar a la definición de las políticas o criterios que permitan coordinar las actividades que afecten a más de un sector administrativo.

En esta etapa se reunió el Gabinete, donde se propuso realizar los esfuerzos de la administración pública coherentemente, para lograr la utilización eficiente y eficaz de los instrumentos del poder público.

La cuarta etapa se podría caracterizar por ser de participación, ejecución y evaluación, ya que, como lo enun

ció Carrillo Castro en 1978: "*Promover y garantizar la participación ciudadana en la programación y ejecución de las acciones de la reforma administrativa. Esta cuarta etapa está orientada a buscar la simplificación de los trámites que tienen que realizar los cuidadanos en las oficinas de la Administración Pública, y, obviamente, a garantizar y mejorar la atención que de la propia administración pública reciben los ciudadanos que acuden, bien sea a cumplir con una obligación o a ejercitar un derecho*" (40).

En este mismo orden de ideas viene a complementar a las otras dos etapas analizadas, ya que va a tener evaluaciones de lo hecho hasta entonces que permitieron cubrir las necesidades no resueltas.

La quinta etapa corresponde a la "*Administración y Desarrollo de Personal*", que pretende conformar un sistema integral flexible y moderno de recursos humanos que impulse el desarrollo individual y profesional de los trabajadores, además de la eficiencia y honradez en el desempeño de sus actividades.

---

(40) Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Boletín de Estudios Administrativos No. 12. pp.35 p. 14

4.5. IMPORTANCIA DEL MEJORAMIENTO DEL FACTOR HUMANO EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Desde los primeros estudios realizados por la Comisión de Administración Pública, se percibe la gran necesidad de darle la importancia meritoria al elemento humano; tal es el caso del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, el cual establece que el desarrollo histórico de México, la superación de las técnicas del país, la necesidad de los mexicanos de alcanzar adecuados niveles de vida y la determinación del Gobierno de la República para maximizar las aportaciones de los recursos humanos y naturales de que dispone el país, ubica a México en la etapa de la planeación económica y social.

Podemos observar, en el mismo informe, que se confirma la importancia del factor humano como parte integrante de los objetivos de la Reforma Administrativa, ya que en el subinciso c de los objetivos de la C.A.P., menciona que se pretende lograr una mejor preparación del personal gubernamental.

Durante el período de Luis Echeverría Alvarez se reflejaba muy claramente en los propósitos de la Reforma Administrativa el considerar al recurso humano, puesto que tres de los cuatro puntos especifican: que se deben aprove

char al máximo los recursos con que cuenta el Estado; lo-grar en el personal público una conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y de fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno.

El Informe cuenta con un capítulo denominado la Administración de Personal, que a nuestro parecer tiene un gran acercamiento con la escuela del desarrollo organizacional llamada programación y procedimiento.

Luego, en el objetivo c, del documento enunciado anteriormente, establece la necesidad de poner énfasis en los trabajadores; además, en el punto VII de la misma investigación tiene un apartado titulado Reestructuración del Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos en donde se manifiesta la escuela de programación y procedimiento.

Pero lo más notorio que logramos encontrar en el mencionado escrito es que, por primera ocasión, en un estudio de carácter oficial, se plantea genéricamente la necesidad de las ciencias del comportamiento: "*No se previen, ni se resuelven en forma adecuada, muchos de los conflictos humanos propios de la relación de trabajo, pues no siempre se toman en cuenta las aportaciones que han hecho-*

a la Administración las ciencias del comportamiento humano". (41)

Cabe aclarar que no sólo sirven las ciencias del comportamiento para la solución de conflictos humanos; de esto ya se habló más ampliamente en el capítulo tres.

En el presente sexenio se imprimieron la Base Legal y los Lineamientos para el funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, donde reaparece el punto siete, ahora llamado Administración y Desarrollo de Recursos Humanos, cuyo propósito es el desarrollo individual y profesional de los trabajadores, y el desempeño eficiente de sus actividades.

Este periodo elaboró una investigación llamada Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal, donde, en la parte denominada Constitución del Consejo Consultivo del Sistema General de Capacitación y Desarrollo de Personal de la Administración Pública Federal, establece que en el marco de reforma administrativa, la capacitación se en-

---

(41) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. Op. cit. p. 124.

tiende como un instrumento necesario para alcanzar estudios más adecuados de eficiencia, que se interpreta como un proceso integral, programático, sistemático, permanente, obligatorio y funcional.

Y también en el subinciso denominado Esquema de Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal, establece: "*Dentro de este proceso de reforma, tendrán prioridad los programas escalafonarios y de desarrollo de personal. En el orden de ideas expuesto, la vinculación entre ambos programas es fundamental, pues el escalafón tiene como finalidad promover el ascenso del personal para desempeño de funciones de mayor responsabilidad, en tanto que la capacitación tiene como finalidad cumplir con el precepto constitucional de proveer a los trabajadores de las facilidades para su desarrollo armónico, como empleados y como personas*"(42).

Por último, cabe ampliar que, en el mismo documento, dentro del subprograma de Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos a largo plazo pretende elaborar guías técnicas para regular la capacitación, e identifica como una-

---

(42) Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Documentos Básicos, Colección: Administración y Desarrollo de Personal No. 1. p. 79.

de sus fases el desarrollo para el cambio, aunque este último sólo enuncia el concepto, sin ampliarlo.

C A P I T U L O V

UN MODELO DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

5.1. UN CONCEPTO DEL MODELO: ENFOQUE ORGANIZACIONAL

Vamos a entender para nuestro estudio al término modelo como una representación o simplificación de la realidad, que se logra retomando de la compleja experiencia un pequeño número de conceptos y relaciones, que van a ser donde se centra la atención de la investigación.

En otras palabras, un modelo es un intento de hacer uso de un orden conceptual en la confusión perceptiva en que nos llega primeramente la experiencia.

En fin de los modelos es el manifestar los enlaces del razonamiento que unen los conceptos formando un sistema.

Los modelos dan posibilidad para pasar del razonamiento deductivo de simples acontecimientos que los manejamos en nuestra experiencia, a unos acontecimientos complejos que no forman parte de nuestra experiencia.

El pasar de acontecimientos simples a acontecimientos complejos, tiene algunas ventajas.

a) Es un lenguaje a través del cual podemos sistematizar nuestros conocimientos.

b) Un modelo bien desarrollado es una fuente de diversas proposiciones deductivas, de las que cada una de ellas otorga alguna posibilidad de comprobación parcial del modelo.

c) Es posible iniciar con algunas proposiciones aceptables en la práctica, y concluir con algunas consecuencias completamente imprevistas, que posteriormente sean de utilidad para la formulación de criterios.

d) Desarrollar un modelo para la Administración Pública Mexicana, tiene la importancia de sensibilizar a la gente referente al tipo de problemas organizacionales, por lo que el estudio y la aplicación del modelo resultan útiles.

Nuestro modelo que proponemos lo podemos identificar como un modelo-hipótesis, por ser un modelo nuevo; además, que se parte del supuesto de que es un instrumento necesario en la administración pública, y que al implantarlo podría arrojar las suficientes pruebas para confirmar su operación y funcionalidad.

Cabe aclarar que en las ciencias exactas es más fácil trabajar con una noción de la realidad simplificada, el hacer lo mismo se complica en las ciencias sociales, puesto que en estas últimas es necesario construir el mundo del modelo y mundo de la acción con poca diferencia, lo cual no siempre es así, por lo que los científicos sociales critican lo que se llama exagerada simplificación y las correspondientes omisiones que caracterizan a todos los modelos en las ciencias sociales.

En general, el modelo pretende llegar a ser una base para introducir cambios en la Administración Pública Mexicana. Quizá la propuesta tenga cierto grado de simplicidad, que posteriormente se irá enriqueciendo con la experiencia y posteriores investigaciones, hasta que llegue a una representación más completa de la situación real.

En relación con los esfuerzos que hay que asignar al desarrollo del modelo por parte del constructor, se dice

que, generalmente, se detiene como reacción al nivel de aspiración con respecto a la complejidad del modelo que está elaborando para una situación determinada, y detiene su desarrollo cuando sus aspiraciones quedan satisfechas.

El nivel de aspiraciones del constructor puede depender de cosas, tales como: cuánto puede hacerse, antes de que ya no sea posible retardar la acción; qué grado de complejidad se requerirá para causar el impacto deseado en los miembros de su profesión; el nivel de complejidad de otros estudios parecidos al que se propone, la amplitud de su capacidad, en general, y de sus ambiciones; quién señala y con qué intensidad variables no incluídas en la versión actual del modelo.

5.2. DEFINICION

Para nuestro Modelo, vamos a entender al Desarrollo Organizacional como el esfuerzo planificado que se administra desde los altos niveles jerárquicos de la Administración Pública Mexicana, con intervenciones fundamentadas y acordes con las ciencias del comportamiento, para lograr el cambio de creencias, actitudes, valores y de contribuir a la eficacia y eficiencia en el ámbito individual, grupal, y de toda la organización.

5.3 OBJETIVO

Optimizar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública Mexicana a través de compenetrar las necesidades y promover el bienestar de individuos, grupos y dependencias, para lograr la colaboración y participación de los mismos, mejora de los procesos, exclusión de limitaciones que operan en la cultura, y de este modo se convierta en un instrumento o estrategia de cambio de la Reforma Administrativa.

5.4 EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

La necesidad del desarrollo organizacional es causada por el cambio (es decir, en el individuo, grupo, y organizacional), de creencias, actitudes y valores. El cambio en sentido genérico vamos a entenderlo como la transformación masiva, que es una de las características más sobresalientes a nivel mundial.

En el caso de México, las dependioncias deben detectar la necesidad de saber manejar el cambio y, no sólo reaccionar ante él; por lo que tenemos que incrementar adecuadamente la capacidad para reaccionar con fuerza a los cambios del ambiente. El ritmo del cambio es más rápido, por lo

que podría ser una amenaza para las entidades públicas; para evitarlo, deben ser adaptables, de lo contrario los acontecimientos las aislarán y no marcharán conforme a la época actual, esto es; estarán fuera de tiempo.

El cambio está afectando a toda la sociedad. Lo notamos en algunos de los ámbitos donde se refleja: a nivel social, científico, tecnológico, político, cultural, moral, y religioso, por lo que es fácilmente percibido.

Concretizando, el tipo de cambio que nos interesa es el de la administración pública. En los organismos públicos en México, el papel de los individuos y grupos deben sufrir cambios en el trabajo en todos los niveles, de tal manera que reten a las prácticas administrativas tradicionales. No es conveniente que organicemos y actuemos en las dependencias de acuerdo con los principios que respondían a las organizaciones de principios del siglo.

En la administración Pública Mexicana, teniendo encuenta el criterio del desarrollo organizacional, consideramos que se requieren los siguientes cambios:

- La necesidad de cambiar las normas culturales. Esto es, porque lo que se administra es una cultura, la cual se había hecho a un lado por los

funcionarios y niveles medios.

- Cambiar la concepción del hombre, que se funda-- menta en el conocimiento de sus complejas necesidades, para suprimir la concepción de que el hombre es autómata y simple.

- Un nuevo concepto de los valores organizaciona-- les, fundamentado en ideales humanísticos-demo-- cráticos, que sustituye a los valores de la burocracia, despersonalizada y mecanicista.

- La necesidad de mejorar la colaboración entre -- grupos. Cuando los niveles más altos se preocupen por esto, entonces podemos pensar que pueden iniciar los esfuerzos que mejoren la situación - intergrupal.

- La necesidad de abrir el sistema de comunicaciones y los demás procesos. Destacamos a la comunicación, porque en diferentes organizaciones se ha demostrado que la comunicación es un problema central, debido que se da una ruptura en las comunicaciones que repercute en la toma de decisiones a falta de información.

- La necesidad de mejorar la planeación. Esta función, en general, está muy centralizada por los niveles jerárquicos altos, cuando se han demostrado los buenos resultados cuando se involucra a los niveles operativos.

- Necesidad de cambio en la motivación de la fuerza de trabajo, fundamentándose en las estrategias de desarrollo organizacional.

Ahora que hemos especificado el cambio, que creemos es conveniente en la Administración Pública Mexicana, es necesario agregar otros aspectos:

Una condición elemental para lograr un cambio efectivo en los organismos públicos, es que los niveles altos interpreten la importancia y la necesidad del mismo, porque en función de su convicción y apoyo, es como se realizarán los logros. Es conveniente el cambio en la filosofía y mentalidad, tanto del funcionario, como del servidor público, que tienen convicciones culturales arraigadas, suposiciones y compromisos que les permiten encontrar razones para justificar lo que se ha hecho anteriormente, para así prolongarlas, más que cambiarlas.

Debido a esto, se requiere intervenir con esfuerzos de desarrollo organizacional, a fin de que las personas integrantes reflexionen en sus propias actitudes y creencias; de lo contrario, los moldes antiguos de la administración continuarán, en vez de enfocarse al cambio. La transforma-

ción en los referidos niveles varía con la manipulación de cosas y personas y el manejo de ideas y conceptos.

En nuestros días, el hombre no quiere que se le trate como a un objeto, cada día defiende más sus derechos, su importancia y complejidad; el trabajo deja de ser medio para la supervivencia; las motivaciones han cambiado radicalmente. Las personas, con sus habilidades para crear, progresar, colaborar, son mayores de lo que se ha reconocido. Por lo que existe la necesidad de aumentar la inventiva, creatividad, relación y colaboración. Es necesario adecar un medio en donde se manifieste en su plenitid el hombre, para que pueda progresar como ser humano, se desarrolle y tenga una alta estimación de sí mismo.

Debido a los cambios en las expectativas de las personas (cuyas causas pueden ser la abundancia, la difusión de la educación y las comunicaciones más veloces) tienen un valor más alto del que acostumbraban anteriormente, así como la convicción de lo que piden es de importancia y que no debe hacerse a un lado. El poder pasa, de aquellos que gobiernan, a aquellos que participan.

El cambio en la administración pública se realizará con el apoyo del desarrollo organizacional (con una orientación a los cambios de conocimiento, actitud, comportamiento

y cambios de rendimiento de grupos o dependencias). El impacto de los cambios en los miembros de la Administración Pública Mexicana se manifiestan porque tienen que ver con un medio nuevo y diferente, que exige cosas nuevas y diferentes de su conducta; por eso necesitan aprender nuevos tipos de conducta, con el objeto de actuar adecuadamente en relación con lo que les está pasando.

En otras palabras, el establecimiento del cambio en la organización referida tiene que ver con la tranformación de los conocimientos, actitud, etc.

En la Administración Pública Mexicana se ha hecho grandes esfuerzos orientados al cambio de sistemas y métodos administrativos, a través de los mecanismos de reforma administrativa, que durante un tiempo se han venido aplicando. Algunos de los esfuerzos, bien intencionados, no han dado los resultados esperados, precisamente por la poca atención que se le ha dado al elemento humano y al contexto organizacional en donde se ha intentado la reforma; con esto queremos decir que cualquier implantación relevante de las técnicas administrativas, implica un cambio en el comportamiento de los miembros y de la cultura de toda la Administración.

La modernización de la Administración Pública en Mé

xico no implica sólo el uso de técnicas administrativas actualizadas, ni de apoyarnos en sistemas refinados como los de computación, sino más bien en manejar adecuadamente al hombre junto con su complejidad, ya que quien se encarga de implantar las técnicas y sistemas es el mismo hombre.

Ante todo lo planteado en párrafos anteriores, se requieren argumentos filosóficos y de abstracciones conceptuales que expliquen o que ayuden a transformar el comportamiento a los participantes de la Administración Pública. El desarrollo organizacional cuenta con un conjunto de conceptos y estrategias que tienen una validez y aceptación, pero lo más importante es el énfasis que ponen en la acción. En suma, nos sentimos optimistas respecto de la ayuda que pueda prestar la intervención del desarrollo organizacional en la tranformación de la administración pública.

A continuación proponemos una metodología y estrategias que es una respuesta a la observación directa en el campo de la experiencia, por lo que se puede entender como un esfuerzo y un medio plausible para modernizar a la Administración Pública Mexicana. Esto obedece a la urgente necesidad de una mayor difusión de la consulta y aplicaciones de las diferentes intervenciones sobre desarrollo organizacional.

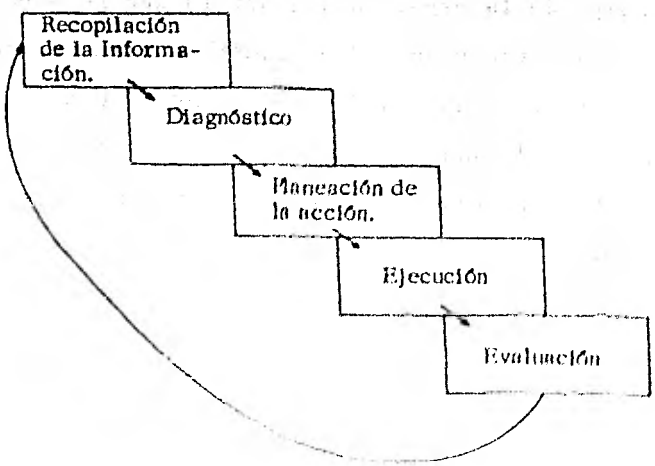
5.5 METODOLOGIA DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL (ETAPAS Y ESTRATEGIAS) PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

El desarrollo organizacional tiene una filosofía, un cuerpo teórico, y sus respectivos representantes lo han venido fundamentando. En ésta parte, lo importante es la especificación de las etapas con miras a aplicarse en el ámbito que nos incumbe.

Además del calificativo de etapas recibe otros nombres, tales como investigación de actuaciones, proceso, etc; para motivos del presente estudio, lo llamaremos metodología del desarrollo organizacional, que sería el modo razonado de establecer las etapas o partes que conforman el modelo de desarrollo organizacional. Estas son: recopilación de datos, diagnóstico, planeación de la acción, ejecución y evaluación. (ver figura 5.1)

F I G U R A 5 . 1

PROPUESTA DE LA METODOLOGIA DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL



5.5.1 RECOPILACION DE LA INFOMACION

Es la primera fase de la metodología; implica la determinación de la especie y disponibilidad de datos necesarios, así como los métodos factibles de usarse.

El recopilar y compartir datos de lo que verdaderamente está ocurriendo es de hecho una intervención en el sistema-cliente. (En nuestro estudio es sinónimo de entidades públicas, organismos, dependencias, o unidades administrativas, según la característica de intervención macro o micro-administrativo y de acuerdo con el esquema de reforma administrativa).

Es importante ampliar los datos disponibles de la información oficial y convencional, por informes de aspectos relacionados con el ambiente cultural, las normas de los grupos de trabajo, la actitud de los trabajadores, lo que sienten del organismo y de sus procesos humanos.

El recopilar datos en la Administración Pública para un programa de desarrollo organizacional es importante, y tiene una labor doble: en primer lugar, proporciona al organismo una base para la mejor comprensión de su propio ambiente cultural, de sus procesos, etc., y de la manera en que afectan en el desempeño. Desde el momento que se com--

parten puntos de vista, sentimientos e información de acuerdo a la realidad acerca del desempeño, es un principio de autovaloración, que puede llevar a una forma efectiva de resolver problemas en las unidades administrativas.

Nos auxiliaremos de un grupo de procedimientos técnicos para hacer la recopilación de la información, que se enuncia a continuación:

CUESTIONARIOS

> Si queremos saber qué siente la gente: cuáles son sus experiencias y qué recuerdan, cómo son sus emociones y motivos, y las razones para que actúen de la forma en que lo hacen, ¿por qué no preguntarles a ellos?.
>
> G.W. ALLPORT

Sugerimos que, para desempeñar esta etapa de la recopilación de datos, utilicemos cuestionarios, que se entienden como un dispositivo para asegurar respuestas a preguntas, acompañado de una forma impresa que llena el interrogado.

Los cuestionarios en relación con las entrevistas tienen una ventaja, consistente en el anonimato de la respuesta. Si el contenido del cuestionario provoca tensión, la persona interrogada se siente más segura desde el momento que responde en forma privada sin el entrevistador, lo

que podría aumentar la sinceridad en las respuestas. Como no se requiere la presencia de un entrevistador, es más económico aplicar el cuestionario. Puede distribuirse a las diferentes dependencias por correo, o aplicarse en grupo a varias personas, al mismo tiempo.

Relación de las preguntas con el problema. Debe de haber una relación de las preguntas con lo que se quiera investigar del sistema-cliente; es decir, que vengan al caso, necesarias e importantes. El cuestionario se formula de acuerdo con la persona a la que se aplique, conjuntamente con su nivel educativo.

Los cuestionarios que se apliquen preferentemente no deberán exceder más de treinta minutos.

El agente de cambio que elabore el cuestionario, concretamente para formular las preguntas, debe conocer acerca del tema.

Cada partida del cuestionario constituye una hipótesis o parte de una hipótesis, por sí misma. Es decir, desde el momento de dar lugar a cada partida debe defenderse, porque el agente de cambio puede esperar que la respuesta será aplicable a su problema medular.

Lo adecuado es elaborar un conjunto prelimiar de preguntas utilizables a los organismos públicos, y que éstas sean checadas por expertos que están familiarizados con el problema, como de otros relacionados con él (ejemplo: ciencia política, sociología, etc.) Esto último permitirá que en cada consulta se den los siguientes cambios: a) de que aumente la relación de preguntas; b) se incremente el número de temas importantes; c) es preciso que se reduzca el número de temas que el agente de cambio puede abarcar; d) se reelaboran las ambiguedades, los prejuicios y las malas redacciones de partidas.

Es conveniente que, una vez que se elaboró un grupo estructurado de preguntas para el cuestionario, se apoye de entrevistas con personas que hayan experimentado con problemas similares; esto ofrece la posibilidad al agente de cambio, si su cuestionario satisface al tema.

Algunas consideraciones de su operación. Es conveniente que las preguntas se relacionen lógicamente entre sí, para que el cuestionario constituya una unidad. En otras palabras, debe haber una progresión lógica, de tal forma que el informador o el interrogado: 1) se vea involucrado en la entrevista, por haber despertado su interés; 2) haya un orden de preguntas fáciles a más complicadas. Las más difíciles se podrían colocar a la mitad del cuestionario,

convenientemente; 3) no se ofenda el interrogado al pedirle súbitamente la información. Nos referimos al adecuado manejo de preguntas delicadas; 4) no ser el interrogado objeto de preguntas que lo averguencen, sin dársele oportunidad de explicar. Es decir, con preguntas, que causen tensiones -- hay que dar la oportunidad de salir del atolladero; 5) no - se le haga saltar de un tema a otro. Las preguntas afines- deben ubicarse en orden lógico.

Estudios Piloto y Pruebas Preliminares. En ocasión- de que se estudian las obras escritas y después de consul-- tar a expertos en desarrollo organizacional, aún no debemos tener la confianza de que nuestros cuestionarios tengan los elementos relevantes del problema. Después de esto, lo que se recomienda es efectuar un estudio piloto, como paso preliminar para formular el cuestionario definitivo. Si es -- adecuado el estudio piloto, se transforma en un vehículo importante para economizar tiempo y trabajo, pues evita tener hipótesis erróneas o insignificantes. En el estudio piloto- nos apoyamos en las entrevistas, para captar el sentido de- las frases; si hay temas escabrosos o delicados de investigar, o bien detectar la necesidad de nuevos temas. El re-- sultado de las entrevistas se escribe y analiza detalladamente, porque nos ofrece la posibilidad de fundamentar la - lógica sobre la que se debe estructurar el cuestionario pos terior.

Continuaríamos con las pruebas preliminares, que es más formal que el estudio piloto. Es un ensayo final del estudio definitivo, por lo que cada parte del cuestionario deberá proyectarse de la misma manera en que se ejecutará el estudio final.

Si el cuestionario se utiliza, la carta o instructivo deberá redactarse definitivamente, y la muestra debe tener el mismo formato que se use para el estudio en escala total.

Un metódico agente de cambio que intervenga en la recopilación de datos en las unidades administrativas, tabulará o clasificará los datos de esta prueba preliminar, para verificar qué fallas tiene.

En la aplicación del cuestionario es importante hacer el registro cuidadoso, la clasificación tabulada y el análisis de datos en las investigaciones, puesto que si nos basamos en el talento natural o el modo sistemático de pensar, podríamos gastar mucho tiempo, dinero y energías sin tener los resultados esperados.

Posteriormente, es necesario establecer la mecánica de los registros, tales como: espera para que se complete y devuelva el cuestionario; de su recibo al terminarlo; do-

comprobar el formulario; de archivar el formulario para fi-
nes de consulta; de verificar la codificación, sea que se -
realice por medio de comprobaciones aisladas, tomadas al --
azar; de tabular; de formular la presentación tabulada de -
los datos; y comprobar los cálculos tabulados.

ENTREVISTA

Es una reunión de personas cara a cara, con el propósito de tratar formalmente algún tema.

Tanto en el cuestionario como en la entrevista, la mayor veracidad de los mismos se basa en la información verbal del sujeto para obtener los datos acerca de los estímulos o experiencias a que es expuesto, y para el conocimiento de su conducta. Hay que tomar en cuenta que con esta técnica con frecuencia se consiguen exclusivamente los datos que el sujeto quiere y puede aportar.

Podemos esperar que la gente se muestre reacia, al aplicar estas técnicas de investigación en la Administración Pública, debido a que va a informar abiertamente de -- sus creencias, sentimientos, motivaciones, planes,etc., o bien podría ser que esté inhabilitado para hacerlo.

Ventaja de la Entrevista. La entrevista puede ser

utilizada en todos los niveles jerárquicos de los organismos públicos, independientemente del nivel cultural.

La aplicación de las entrevistas permite una mejor muestra de la población general, porque muchas personas quieren involucrarse en un estudio, desde el momento que sólo tienen que hablar. La entrevista es más flexible, en el sentido de que puede replantear la misma pregunta para tener la certeza de que entendieron. Se puede iniciar la interpretación de la validez de los informes, debido a que el entrevistador puede observar lo que dice el entrevistado; también el como lo dice.

TIPOS DE ENTREVISTAS

Entrevistas y cuestionarios estándar. En el cuestionario o entrevista estándar, las preguntas son presentadas con las mismas palabras, y con la misma lógica para todos los interrogados. La estandarización se necesita, porque proporciona la seguridad de que todos los interrogados contestan a la misma pregunta.

Preguntas alternativas fijas. Las respuestas del sujeto se hallan limitadas a alternativas ya fijadas, que pueden ser sí o no, o bien pueden proporcionar indicación de varios grados de aprobación o acuerdo, o pueden ser res-

puestas en los que el interrogado selecciona una como más-- de su agrado.

Preguntas de Final Abierto. La pregunta de final - abierto está formulada para facilitar una respuesta libre - del sujeto, más que una limitada o con alternativas preestablecidas. Tiene la posibilidad el interrogado de contestar con sus palabras y con su criterio.

Entrevistas Menos Estructuradas. Es el caso en que la entrevista se caracteriza porque las preguntas y respuestas que hacen el entrevistador e interrogado, respectivamente, se efectúa en formas menos predeterminadas. A estas entrevistas se les conocen con diferentes calificativos; dirigida, clínica, no dirigida, etc., Son manejadas correctamente para un estudio más intensivo de percepciones, actitudes, motivaciones, etc.

En la entrevista dirigida el papel del entrevista-- dor es enfocar la atención sobre una experiencia determinada y sus efectos. Se caracteriza porque las personas interrogadas están involucradas en una situación determinada, - como podría ser el caso de ser dirigidas con un liderazgo - paternalista, o que viven en un clima de conflicto, etc.

En la entrevista clínica les interesa más los sentimientos o motivaciones ocultas, o del curso de las experien

cias vividas por el individuo, más que de los efectos de -- una experiencia expecífica.

La entrevista no dirigida es aquella en que la no - dirección está implícita en la mayoría de las entrevistas.- En este caso, no desvía ni dirige al interrogado hacia una- pregunta más que hacia otra.

LA OBSERVACION

La observación es la actuación más penetranto de la vida cotidiana y el instrumento elemental de la investiga-- ción científica.

Una gran ventaja de esta línea de recopilación de - datos, es que permite el registro de la conducta, a medida- que se manifiesta.

Pronosticar la conducta fundamentándose en la entre vista es limitada. En cambio, los procedimientos técnicos- de la observación aportan datos que tienen que ver con ca-- sos típicos de conducta.

La observación tiene sus desventajas, como es la no seguridad de la manifestación espontánea de un suceso, cuan do hay quien está observando.

La observación se utiliza para diferentes tipos de- investigación; pero, independientemente de esto, el investi gado se enfrenta a cuatro preguntas generales, a saber: ---

1).- ¿Qué debe observar? 2) ¿Como deberá registrar sus observaciones? 3) ¿Qué procedimientos deberá usar para procurar asegurarse de la exactitud de la observación? 4) ¿Que relaciones deberán existir entre el observador y el observado, y cómo podrán establecerse?

Observaciones no Estructuradas. Ha tomado la forma de observación en participación. El observador se integra al grupo en un rol de miembro, participando en su funcionamiento.

El contenido de la Observación. La primera pregunta a la que se enfrenta el observador es: ¿Qué debe observarse?. Todo, sería imposible; no se pueden registrar todos los detalles; hay que enfrentarse al difícil problema de selección.

A continuación presentamos otros elementos importantes para observar:

1.-Los participantes. De ellos lo que se tiene que saber es, ¿quiénes son los que participan?, ¿cuáles son sus relaciones recíprocas y cuántos son? Una primera clasificación sería: edad, sexo, funciones oficiales; otra sería; son extraños o se conocen, etc.

2.-El medio ambiente. Una situación de orden social puede hallarse en diferentes medios.

3.-El propósito. Si hay un propósito oficial, o si se han unido por casualidad.

4.-La conducta social. Aquí lo que se quiere conocer es lo que ocurre realmente. ¿Qué hacen los participantes, cómo lo hacen, con quién y con qué? De la conducta lo que pretendemos conocer es lo siguiente: a) ¿Cuál fue el estímulo o el suceso que lo inició? b) ¿Hacia quién se encauza o cuál es la conducta encauzada? c) ¿Qué clase de actividades están contenidas en la conducta.

5.-Frecuencia y duración. En esta parte, lo que se requiere saber es la respuesta a preguntas tales como las siguientes: ¿cuándo ocurrió el caso? ¿cuándo duró? ¿es de tipo recurrente, o único? ¿Con qué frecuencia?

Observaciones Estructuradas. La observación estructurada se orienta a aspectos concretos de la conducta; puede efectuarse en el campo de operación, o en experimentos controlados en un ambiente de laboratorio. El agente de cam

bio puede determinar anticipadamente cuáles tipos de conducta deberán observarse, si es que ha de obtener la información requerida para contestar a sus preguntas investigadoras.

Contenido de las observaciones. La observación estructurada se aplica básicamente a los estudios que se inician con formulaciones concretas. Como consecuencia, hay menor libertad de elección respecto del contenido de lo que hay que observar, que en las observaciones no estructuradas.

La situación y el problema ya se han especificado; el observador esta en situación de formular con anterioridad las clasificaciones en relación de lo que él desea analizar en la situación correspondiente. Dentro del contenido, hay que tomar en cuenta el punto de vista del observador, porque cualquier observador puede caracterizar la conducta de una persona en función de las reacciones que se dan por supuestas en otros miembros del grupo, o en función de la intención que probablemente tenía quien hablaba.

Otro aspecto importante son las unidades de tiempo; se refiere con esto a la duración que tenga una anotación que efectúe un observador, que varía de unos cuántos segundos a varias horas.

Escalas graduadas contrastadas con las clasificacio nes radicales de todo o nada. En esta parte, los observadores describen en ocasiones la conducta del miembro de un grupo clasificándolo o sujetándolo a una escala graduada. En este caso están las clasificaciones de todo o nada. Por ejemplo, hablar, contrastado con no hablar.

Forma de retener la norma que siguen los fenómenos. Los actos recíprocos personales; es decir, los fenómenos de los grupos en cualquier circunstancia, forman un conjunto de muchos temas que es importante retener, de acuerdo con su norma original. En algunos estudios se requiere tener un registro de los datos aislados y de su contexto; en otros, la función principal de los datos sería especificar la índole de una norma general de la conducta del grupo, como podría ser el incremento o la disminución de tensiones del grupo.

SONDEO

El sondeo es un método organizado a través del cual un funcionario puede informarse acerca de los problemas, preocupaciones, necesidades y recursos de las personas que laboran en su dependencia, con las que tiene una interacción personal limitada. Podría compararse con una entrevista inestructurada de grupo, y por lo regular se graba, la

grabación se usa para educar a otros.

En los organismos públicos se puede aplicar así: si un funcionario quiere saber de su personal algo que le interese, o bien porque esta insatisfecho su personal, es conveniente que el encargado de las unidades administrativas (área de personal) programe cuatro juntas, cada una con duración de dos horas, cada una con un grupo diferente de doce empleados; la finalidad es ayudar al funcionario a interpretar el sentimiento y la tendencia de las personas en todos los niveles de la organización. Para ello, el responsable de personal selecciona a los asistentes de la siguiente manera:

GRUPO 1.- Empleados a nivel de sección o mesa (personal con educación primaria o secundaria).

GRUPO 2.- Empleados a nivel de oficina o departamento (profesionales y especialistas).

GRUPO 3.- Subdirectores y Directores. (profesionales y especialistas con experiencia en niveles directivos).

GRUPO 4.- Una sesión diagonal (se refiere a una persona de cada nivel de la organización).

Antes de empezar la junta, el jefe de personal se pone en contacto con los subdirectores, y se les aclara el propósito de la reunión, además de no tomar acciones directas que no afecten a alguna persona, se les da la explicación, para que no sientan que se les está espiando.

La junta comienza con una introducción del jefe de personal del propósito del funcionario (directivo) para esa reunión y de su deseo de que la conversación sea abierta e informal.

Dentro del mecanismo se sugiere a las personas que: Supongan que abordan un avión a Europa y que descubren que están sentados junto al director general. ¿Qué le dirían? se aclara al grupo que se va a grabar la junta; que el director haría uso de la cinta.

En la junta el funcionario (director) en su mayoría del tiempo la utiliza para escuchar, interviniendo con preguntas sólo para comprender lo que se está diciendo. También expresa su pensamiento e intenciones a los temas presentados.

Los usos de este tipo de recopilar información son: para conocer los deseos y angustias de un grupo que parece estar insatisfecho; para saber como personas diferentes en una organización entienden los objetivos organizacionales, y

para probar qué impacto tiene en varios grupos de personas- una propuesta de acción.

Los beneficios que tenemos son: la intervención de- grupos frecuentemente produce información e ideas; es más - económico que las entrevistas individuales; permiten la co- municación de impresiones y sentimientos, así como de opi-- niones e ideas.

ENCUESTA

En ocasiones, un grupo se siente disgustado consigo mismo. Los miembros pueden sentirse ansiosos, aburridos o- de alguna manera desadaptados con los demás. Esa conducta- es síntoma de un problema escondido; la solución es hacer - que la discusión toque el problema del que no se habla; con la encuesta se revela. O bien, un grupo puede desear eva-- luar su situación actual como preludio para la acción.

Una manera de desempeñar la encuesta es preguntar - al grupo algo que llame la atención sobre un condición ac-- tual. El agente de cambio plantearía una pregunta tentati- va, y con la ayuda del grupo, modificarla hasta que se ---- transforme en una pregunta que el grupo quiera contestarla.

"COLLAGES" o "PEGOTES"

Se puede solicitar a algunas personas a cualquier - nivel, que preparen collages acerca de un tema; por ejemplo: ¿Cómo se siente respecto a este equipo?, ¿cómo se siente -- acerca de sí mismo en x dependecia? ¿qué ocurre en esta de-- pendencia y en el equipo?

El material para llevar a cabo el collage incluye:- hojas de rotafolio, revistas de donde se pueden sacar fotos y palabras, crayones, marcadores, goma, tijeras, etc.

Una vez preparado el collage, el individuo o subgrupo hace su descripción. Si un solo collage es preparado -- por el grupo total, se convierte en el punto principal para una discusión del grupo total.

Se usa como un medio para detectar la cultura y emociones de un grupo.

El collage da la facilidad para expresarse entre sí en un nivel personal y bastante profundo. Los temas comu-- nes de los collages tienden abrirse paso hacia agendas de - grupo.

Los beneficios de los collages pueden ser bastante-

efectivos, por romper el hielo que permite al grupo una mayor disposición para tratar problemas personales e interpersonales.

DIBUJOS

A un (unos) miembro (s) del grupo se les pide que elabore (n) un dibujo acerca de un aspecto de su vida individual, o algo acerca de la naturaleza de la organización. Los dibujos se hacen en hojas grandes de papel que se fijan en las paredes Posteriormente se les pide a los autores que discutan sus dibujos en presencia del grupo; los miembros del grupo pueden hacer preguntas para entender lo que el autor expresó. Los problemas, los temas comunes, o las diferencias de opinión, son sacadas de los dibujos que son colocados en hojas grandes de papel.

Su uso podría ser un instrumento poderoso para sacar a la superficie los problemas de grupo que han sido ocultados, como podrían ser la presencia de camarillas, la competencia desleal, o la influencia personal contraria a las metas de la organización. Además, describe una situación actual; los dibujos esclarecen lo que las personas quieren, y resulta estimulante trabajar con ellos.

La presentación de las técnicas enunciadas en esta etapa de recopilación de información, obedece a la necesidad de plantear algunas de las alternativas más conocidas de la fase de análisis (recopilación de información), que podríamos aplicar en la administración pública.

5.5.2 DIAGNOSTICO

Con la información captada a través de los diferentes medios establecidos en la fase de recopilación de datos, lo siguiente sería elaborar el diagnóstico. Esta etapa es decisiva en el desarrollo de los organismos públicos, porque nos permite tener un panorama del problema. Para que sea eficiente, es necesario que se analicen a fondo los datos recabados del medio social, de los procesos y de algunos elementos esenciales del organismo.

El objetivo del diagnóstico es detectar áreas capaces de perfeccionarse, con base en el conocimiento del estado actual de las cosas. El diagnóstico exacto y acertado establece los fundamentos para determinar y asignar prioridades a los problemas, a aspectos en donde intervenir; de lo contrario, las consecuencias imprevistas, de mayor peso, se presentan cuando no se ha elaborado cuidadosamente un diagnóstico acertado de la dependencia.

Es importante que, en el desarrollo del diagnóstico, el agente de cambio y el director, conjuntamente, hagan una valoración inicial de los problemas críticos que deban resolverse, y podría consultarse a subalternos para auxiliarse de ellos.

No perdamos de vista que el agente de cambio entra en una dependencia sin una clara visión de los fenómenos internos, lo que hace que él mismo rara vez pueda llegar a saber todo lo referido a la organización, como para definir cuál sería el mejor curso de acción para el grupo o área particular de que se trate, con su conjunto particular de tradicciones, estilos y personalidades. A pesar de ello, el agente de cambio puede ayudar al directivo a que llegue a ser capaz de diagnosticar bien, y le podría presentar las alternativas necesarias para que el director pueda resolver el problema. Por otro lado, el agente de cambio debe tratar de diagnosticar bien hasta dónde debe involucrarse al sistema-cliente en la planeación, la fijación de metas y objetivos y la ejecución del desarrollo organizacional.

Siguiendo un orden, se podría diagnosticar un sistema y sus subsistemas; o sea, el total y sus subunidades, como es el caso del organismo total, direcciones, subdirecciones, grupos e individuos. El otro aspecto por utilizarse del diagnóstico serían los procedimientos principales del

organismo, o, más precisamente, llamados procesos de la organización, que son el qué y el cómo de la organización; o sea: ¿qué está ocurriendo? y ¿cómo se está realizando?.

Conocer lo que son los procesos de la organización equivale a saber lo que es el organismo en su aspecto dinámico y complejo, ya que es la esencia del funcionamiento eficiente de la organización; en razón de que de ellos provienen los problemas más importantes en las organizaciones.

Cabe aclarar que se ofrecen diversas orientaciones para efectuar diagnósticos; es decir, maneras de considerar a la organización. Sin embargo, independientemente de la orientación o el enfoque, existen varias normas o guías importantes para formular diagnósticos acertados de las organizaciones, y son los siguientes: a) los resultados que parten de la observación tienen muchas causas. El comportamiento de los organismos es resultado de varios factores dinámicos que actúan recíprocamente. Por lo tanto, lo que se observa es sencillamente el resultado de las acciones recíprocas; b) muchos datos representan síntomas, y no causas. Si en esta parte se toman como fundamento los síntomas, sin formular el diangóstico adecuado, las intervenciones resultarían descartadas; c) la manera en que se interpreta y los juicios críticos influyen en la capacidad para diagnosticar. La calidad del diagnóstico de la organización se basa en la

capacidad para apreciar y tomar en cuenta los prejuicios -- personales.

Para diagnosticar el estado del sistema-cliente sugerimos que se realicen los siguientes pasos:

1) ¿Los cambios que forman las metas del desarrollo organizacional son apropiados para el sistema analizado?

Si es negativa la respuesta, deténgase y analice lo adecuado que sea, para el sistema en particular, el desarrollo organizacional.

2) ¿Si el estado cultural del organismo está preparado para el desarrollo organizacional respecto a los puntos que a continuación se mencionan? a) Grado y tipo del conflicto de valores. b) Legitimidad de los fenómenos interpersonales. c) Grado, alcance, intensidad y resolución del conflicto. b) Conceptos de control, autoridad, comunicación, liderazgo y estructura de decisión. e) Interdependencia del sistema-cliente. f) Relación de confianza entre el agente de cambio y la institución correspondiente.

Si la respuesta es negativa, deténgase y estudie las áreas en las que demandan mayor preparación.

3) ¿Están las personas importantes involucradas y comprometidas?

Si la respuesta es negativa, deténgase y analice las posibilidades para que haya mayor compromiso con el programa.

4) ¿Los miembros del sistema-cliente están propiamente preparados y orientados para el desarrollo organizacional?.

Si la respuesta es negativa, deténgase y estudie las diferentes alternativas de que haya más compromiso.

En cada una de las preguntas planteadas, si la respuesta es afirmativa, se continúa con la siguiente pregunta.

Con lo anterior podemos ver la diversidad de *"termómetros"* que podrían incluirse en las unidades administrativas, a fin de averiguar el estado de éstas en una multitud de aspectos.

En el diagnóstico se filtran las variadas causas de un problema de desarrollo, y se disponen los fenómenos específicos en un marco sistemático.

Aquí es donde el proceso de cambio se utiliza para hacer a un lado acciones superficiales y prematuras.

Otro paso importante, una vez generado el diagnóstico, es el de que los resultados en todos los casos se informan a los participantes involucrados. La retroinformación se realiza con los datos organizados dentro de un patrón conceptual. Se discuten los datos y conceptos, para que se acepte un diagnóstico conjunto con los participantes.

Los objetivos referentes a la retroalimentación serán: lograr un consenso adecuado de los hechos, y tener la posibilidad de pensar y hablar sobre los mismos en una forma compartida. Los hechos y conceptos deben coincidir con los conceptos y hechos intuituivos de los participantes de la problemática.

El agente de cambio debe estar seguro de que el sistema-cliente comprenda y acepte el diagnóstico, lo que exige un proceso de dilucidación o estimulación; por otro lado, es importante que el resto de la dependencia acepte el diagnóstico.

Lo que se fotografía de la situación actual debe enfocarse a través de tres áreas de contacto: individuo, grupo y organización. Los problemas que pueda haber en esas tres áreas de contacto pueden llamar la atención del funcionario, con la manifestación de un conjunto de síntomas.

El trabajo de diagnóstico y análisis radica en transformar esos síntomas en un esquema coherente, con el cual pueden planearse la etapa de acción, con una gran posibilidad de lograr los objetivos. En otras palabras, hecho el diagnóstico, se procede a la identificación de la dirección deseada del cambio e identificación de las variables que deben ser modificadas, para lograr que la organización actúe en la dirección deseada.

5.5.3 PLANEACION DE LA ACCION

Al presentarse un diagnóstico compartido, lo subsecuente sería el plan de acción. Este debe incluir períodos de exploración de lo que es más deseable, y factible, de tal manera que el plan resultante sea un método práctico para conciliar las discrepancias entre los dos. Es importante examinar la diversidad de variables o métodos que pueden llevar a cambios en cualquier organización, para eliminar la discrepancia entre la situación presente y lo que se desea.

Cabe aclarar que la intervención ocurre desde el contacto inicial entre el agente de cambio y la dependencia correspondiente; sin embargo, en la planeación de la acción se manifiestan las estrategias que involucran a ciertos instrumentos de intervención.

La comprensión a fondo de las causas que originan una determinada acción nos lleva espontáneamente a emprender las actividades correctivas correspondientes más adecuadas.

Las estrategia para lograr el cambio se va conformando en cada una de las etapas (recopilación de datos, diagnóstico); sin embargo, en la planeación de la acción se esclarece más; a tal grado, que se establecen las variables o los métodos que van a afectar a los sistemas o procesos organizacionales, siendo los siguientes:

METODO DE LABORATORIO
FORMACION DE EQUIPOS
FORMACION DE RELACION ENTRE GRUPOS
CONSULTORIA DE PROCESOS
METODO DE LABORATORIO

Los esfuerzos de desarrollo organizacional han provenido, en gran parte, de las intervenciones de los grupos

adiestramiento, de sus teorías e investigaciones; además, el adiestramiento de laboratorio casi siempre forma parte de las estrategias de desarrollo organizacional. Por lo mismo, lo presentamos como la primera alternativa para introducirse en la administración pública mexicana.

El grupo T es un grupo integrado para el aprendizaje individual, donde los datos son originados y analizados por el trabajo del mismo, y no proporcionados e interpretados por un profesor. Es una experiencia de grupo, orientada en la mayor medida posible para que los interesados muestren cómo es su conducta, y desarrollen y acepten para siempre el significado de conocerse a sí mismos y a los demás, así como también comprender la índole del funcionamiento de los grupos.

De diez o quince personas realizan la tarea, en un lapso pertinente para crear, desarrollar y mantener una organización social-una sociedad en miniatura- en condiciones especiales. La organización social debe afrontar problemas de la vida real, de relaciones individuales y éxito en el trabajo.

Uno de sus propósitos es ayudar a cada miembro individual a aprender. El hecho de trabajar en grupo, en el que se puede aprender, es el medio para realizar el propósi

to. En el grupo T se pueden observar y experimentar los propios sentimientos y los de los compañeros del grupo, además de observarse las consecuencias sobre la acción personal y la del grupo. Los principios y los sentimientos son factores importantes, y con frecuencia establecen la base para actuar.

Las fuentes de información en el modelo de laboratorio se desarrollan en el aprendiz mismo, siendo que se las proporciona el medio. Todo contacto humano aporta información, y es potencialmente una experiencia en el aprendizaje. Uno de los valores de la feedback (retroacción retroalimentación) es que nos informa sobre algunos de nuestros sentimientos, que son mejor percibidos por los demás que por nosotros mismos.

Vamos a entender la retrocomunicación como la reacción verbal y no verbal de otras personas a una forma de conducta, que se proporciona lo más pronto posible a raíz de la manifestación de la conducta, y que puede percebirse o manifestarse y aprovecharse por la persona que inicia tal conducta.

El papel de quien tiene la representación del aprendizaje de laboratorio es ayudar al grupo a conocer y manipular los factores, para que reduzca la represión y la defor-

ación; al mismo tiempo, la retrocomunicación (feedback) se vuelve más instantánea y fidedigna.

El instructor deja al grupo crear y mantenerse a-sí mismo, a pesar de que la experiencia provoca ansiedad; la causa de esto es que carece de algunas características de una organización social, como son, la carencia de autoridad, estructura de poder, procesos de formación de metas, normas de conducta competitivas; no hay sistema de recompensas, no hay ninguna clase importante de status para ser distribuidos, ni recursos económicos por los cuales se pueda competir.

Los objetivos de implantar el adiestramiento de laboratorio en la Administración Pública Mexicana deben ser:

Objetivos para la persona: una mayor interpretación de los sentimientos, reacciones e impacto en los demás y en uno mismo; mayor visión de la dinámica de las actuaciones de grupos; cambiar las actitudes de uno mismo, de los demás y de los grupos; mejorar las actitudes interpersonales, para tener relaciones más productivas y satisfactorias.

Objetivos del puesto que se desempeña: mejor percepción del propio papel organizador, de la dinámica de las organizaciones, de la dinámica del proceso de los cambios de-

uno mismo y en grupos; cambios de actitud respecto de las propias funciones de los demás; es decir, incrementar el deseo de sostener relaciones de colaboración con los demás, fundamentadas en la confianza mutua; incremento de las relaciones interpersonales en las relaciones propias de la organización, las sostenidas con superiores, iguales y subalternos.

Objetivos de la función de la organización: mayor interpretación de las actitudes mutables, relativas a problemas de organización, existentes en grupo o unidades interdependientes; y en ese aspecto, mejores actitudes para el trato entre personas; perfeccionamiento organizador gracias al adiestramiento en las relaciones de grupos, más bien que de personas aisladas.

FORMACION DE EQUIPOS

Vamos a entender a esta táctica como el método para mejorar las relaciones de trabajo en los organismos públicos que afectan el cumplimiento de una tarea. La formación está orientada a cumplir una mejor tarea dentro de cada dependencia, para desarrollar las habilidades y los comportamientos que propicien el poder trabajar juntos, con miras a que el equipo aprenda a funcionar más eficientemente.

La importancia de introducir la formación de equipos en las dependencias, es que gran parte del trabajo se realiza a través de equipos. La mayoría de los esfuerzos de cambio planificado en muchas organizaciones tienen, como objetivo prioritario de cambio, mejorar la eficiencia de los grupos.

Algunas diferencias con el grupo T, son: En el grupo T, lo conforman un grupo de extraños; en la formación de equipos, el grupo ha tenido o tendrá una existencia en común. En el grupo T, se da la norma de trabajar con la información de aquí y ahora; en el segundo, se trabaja con información pasada y futura. En el grupo T el grupo se forma solamente para asuntos de entrenamiento; en el otro, el grupo se reúne no sólo por razones de entrenamiento.

Las actividades de mejora de equipos, frecuentemente, se realizan en un lugar diferente del sitio de trabajo, para que sus miembros se alejen de las presiones diarias.

Las modalidades de esta táctica son:

a) Equipos familiares. Su objetivo es mejorar la eficiencia del equipo gracias al mejor control de lo que exigen las tareas, las relaciones mutuas y los procesos de grupo.

Procedimiento.- Se inicia la acción de la siguiente manera: El agente de cambio entrevista a los miembros uno o dos días antes de la reunión; en el contenido de la entrevista solicita a cada miembro responder a las preguntas; ¿Qué puede hacerse para aumentar la efectividad de las operaciones de este grupo y de organización?, ¿Cuáles son los obstáculos para lograr esto? Posteriormente, las entrevistas son tabuladas y categorizadas por encabezamientos dados por el consultor. Se reúne al equipo en un sitio lejano. La reunión comienza con la presentación del consultor de los datos recopilados. Escuchados los datos, se complementan y establecen prioridades. Se elabora una agenda para trabajar la información. El grupo resuelve los problemas; se planea la acción con base en la información obtenida. Al final de la reunión, el equipo generalmente tiene una lista de actividades de seguimiento, incluyendo juntas y un programa de actividades.

b) Formación de nuevos equipos. Su objetivo es mejorar y acrecentar la oficiencia de los mismos en el seno del organismo.

Procedimiento. La actividad sería una reunión del equipo uno o dos días lejos del sitio de trabajo, la cual se establece para las primeras semanas de la existencia del equipo. En la reunión se enlistan los siguientes puntos:

1) Un planeamiento, discusión y clarificación de la misión del grupo (sus objetivos, horarios, tareas de trabajo).

2) Una discusión de los intereses y deseos de los miembros en cuanto a este esfuerzo conjunto.

3) Presentación y explicación del plan de líder de grupo para organizar el trabajo (las relaciones con otras partes del sistema y reglas generales del juego).

4) Una participación y discusión de mayores áreas de responsabilidad por parte de cada miembro.

5) El desarrollo de mecanismos de comunicación dentro del equipo.

6) Donde sea apropiado, planeación para el entrenamiento e inducción del resto de la organización.

7) Arreglos para una reunión de seguimiento.

c) Equipos funcionales. En la presente modalidad, los miembros que realizan funciones semejantes en diferen-

tes ubicaciones; se reúnen periódicamente para intercambiar información e ideas, para elaborar estándares y desarrollar una asociación más fuerte de su propia categoría profesio-- nal. Esto se manifiesta en donde el liderazgo de la organi zación considera la importancia de asociación profesional - para el creciente número de personas en las organizaciones- de hoy.

FORMACION DE RELACIONES ENTRE GRUPOS.

Uno de los principales problemas que disminuyen la- efectividad en los organismos, es la cantidad de energía no funcional usada en competencias inapropiadas, conflictos y- luchas entre grupos que deben estar unidos. Se pretende -- cambiar la mentalidad de competencia de ganar/perder, por - una competencia de ganar/ganar, que es el clima idóneo para la solución de problemas en las dependencias.

Suministrar esta táctica en la Administración Públi ca Mexicana permitiría: incrementar las comunicaciones y -- las actuaciones recíprocas entre grupos cuyos trabajos se - relacionan, disminuir las competencias antifuncionales, y - aumentar la conciencia de la característica de interdepen-- dencia, puesto que las actuaciones requieren mayores esfuer zos por parte de cada grupo.

En una gran parte de las dependencias, las relaciones entre grupos son tirantes, o abiertamente hostiles. Para tratar de resolver el problema, es importante implantar una serie de etapas fomuladas por Blake, Shepard y Mouton, que a continuación mencionamos:

Etapa I: Los representantes o integrantes de los grupos se reúnen con el agente de cambio, quien los interroga si están de acuerdo en identificar mecanismos para incrementar las relaciones. Si están conformes en hacerlo, se hace lo siguiente:

Etapa II: Los dos grupos se reúnen en salas separadas y redactan dos listas. En una incluyen lo que piensan, sus actitudes, sus sentimientos del otro grupo; lo que aparenta ser el otro grupo; lo que hace que se interpongan obstáculos, etcétera. La otra lista trata de pronosticar lo que el otro grupo está enunciando de él en su propia lista.

Etapa III: Los dos grupos se reúnen para compartir la información de las listas. El grupo A lee su lista de cómo considera al grupo B y lo que le disgusta de él. De la misma manera, a la inversa, da los pasos el grupo B. Posteriormente el grupo A lee su lista de lo que esperaba que diría al respecto el grupo B, y este último hace lo mismo, pero a la inversa.

Etapa IV: Los dos grupos regresan a sus salas de -- reunión separados, y se les dan dos tareas por ejecutar. Primeramente reflexionan y discuten sobre - lo que han aprendido de sí mismos y del otro grupo; la segunda tarea consiste en hacer una lista, por - prioridades, de los problemas que todavía necesitan resolver los dos grupos. Cada grupo forma su lista.

Etapa V: Los dos grupos nuevamente se reúnen para - mencionar sus listas, las comparan, y hacen juntos- otra lista que contiene los problemas que deberán - resolverse. Asignan prioridades, efectúan medidas- para actuar, y fijan responsabilidades para los trabajos. Con esto se concluye la intervención.

Etapa VI: Para recordar lo hecho, es conveniente- celebrar una junta de los dos grupos dirigentes, para comprobar si las etapas de acción han sido aplicadas, y analizar la forma en que están trabajando.

CONSULTORIA DE PROCESOS.

La idea de incluir consultoría de procesos en la -- administración pública es que las personas y grupos se familiaricen con los procesos humanos, y que aprendan a resol-- ver problemas provenientes de los mismos.

Algunos de los procesos importantes de la organiza-

ción fueron explicados en el capítulo segundo; aún procederemos a enunciarlos: las comunicaciones, los papeles y las funciones desempeñadas por los miembros de los grupos, la forma de resolver problemas y tomar decisiones, las normas de los grupos y su progreso, la manera de ejercer la dirección y la autoridad, la cooperación intergrupos y las competencias entre ellos.

Este tipo de intervención es muy parecida a la de formación de equipos y a la de formación de relaciones entre grupos, con la diferencia de que el consultor de procesos insiste más en diagnosticar y entender los eventos de los procesos.

5.5.4 EJECUCION

La planeación de la acción por sí misma no cristalizaría los efectos del desarrollo organizacional para la Administración Pública Mexicana; por lo tanto, se requiere adecuar la disciplina propuesta con el esquema de reforma administrativa actual.

Nuestro propósito es anexar un elemento que consideramos de importancia para que coadyuve a los esfuerzos de reforma administrativa; digamos que sería una variable más dentro de las existentes.

En adelante, describiremos la adecuación del Desarrollo Organizacional a la Reforma Adminsitrativa Mexicana.

Desde el punto de vista del programa de instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa del actual sexenio, el desarrollo organizacional es compatible con el objetivo general, que dice: "*Establecer o adecuar, en su caso, los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Ejecutivo..*" De acuerdo con el mencionado objetivo, el papel del desarrollo organizacional en la Administración Pública Mexicana sería de órgano y mecanismo que promueve y facilita la implantación de reforma administrativa. El objetivo particular o corto plazo, sería: establecer las unidades de desarrollo organizacional que asesoren en la tecnología correspondiente a los titulares, a las CIDAs y a las unidades operativas de cada dependencia en la implantación de las estrategias de cambio planificado.

A nivel macroadministrativo, la Coordinación de Estudios Administrativos será quien norme y promueva los esfuerzos de desarrollo organizacional para las entidades públicas.

A nivel microadministrativo, la propuesta específica que se cree una unidad de desarrollo organizacional,

Su objetivo general sería: apoyar técnicamente a la CIDA en la información que genere en su gestión, y asesorar a las unidades operativas en la aplicación del cambio planificado. Así, la propuesta se convierte en un instrumento adicional de reforma administrativa. Las unidades operativas, conjuntamente con el (los) agente (s) de cambio que intervengan, involucrarán la tecnología del desarrollo organizacional.

A continuación explicamos el sistema macro y micro-administrativo del desarrollo organizacional en la Administración pública Mexicana (ver Gráfica 5.2).

Se mencionó la Coordinación General de Estudios Administrativos, que será la que norme, promueva, controle y evalúe. Desde luego, es conveniente que tenga dentro de su estructura orgánica un área técnica de desarrollo organizacional, quien será la parte emisora de los lineamientos que someterá a aprobación del Coordinador General.

Tanto la Administración Pública Centralizada, como en la Administración Pública Descentralizada, deberán agregar una unidad de desarrollo organizacional, que dará servicio a todos sus órganos o niveles gerárquicos de ambas modalidades, por lo que esas unidades tendrán un estrecho nexo con la Coordinación General de Estudios Administrativos.

El objetivo general de las Unidades de Desarrollo Organizacional sería: optimizar la efectividad y eficacia a través de compenetrar las necesidades y promover el bienestar de individuos, grupos, y de toda la dependencia en donde está adscrita; para lograr la colaboración y participación de los mismos, mejora de los procesos, exclusión de limitaciones que operan en la cultura, y de éste modo se convierta en un órgano o mecanismo de cambio de la Reforma Administrativa.

En el presente sexenio, para el programa interno de reforma administrativa de las dependencias, el responsable es la Unidad de Organización y Métodos. Por lo mismo, debe haber una coordinación estrecha entre las UOM y UDO.

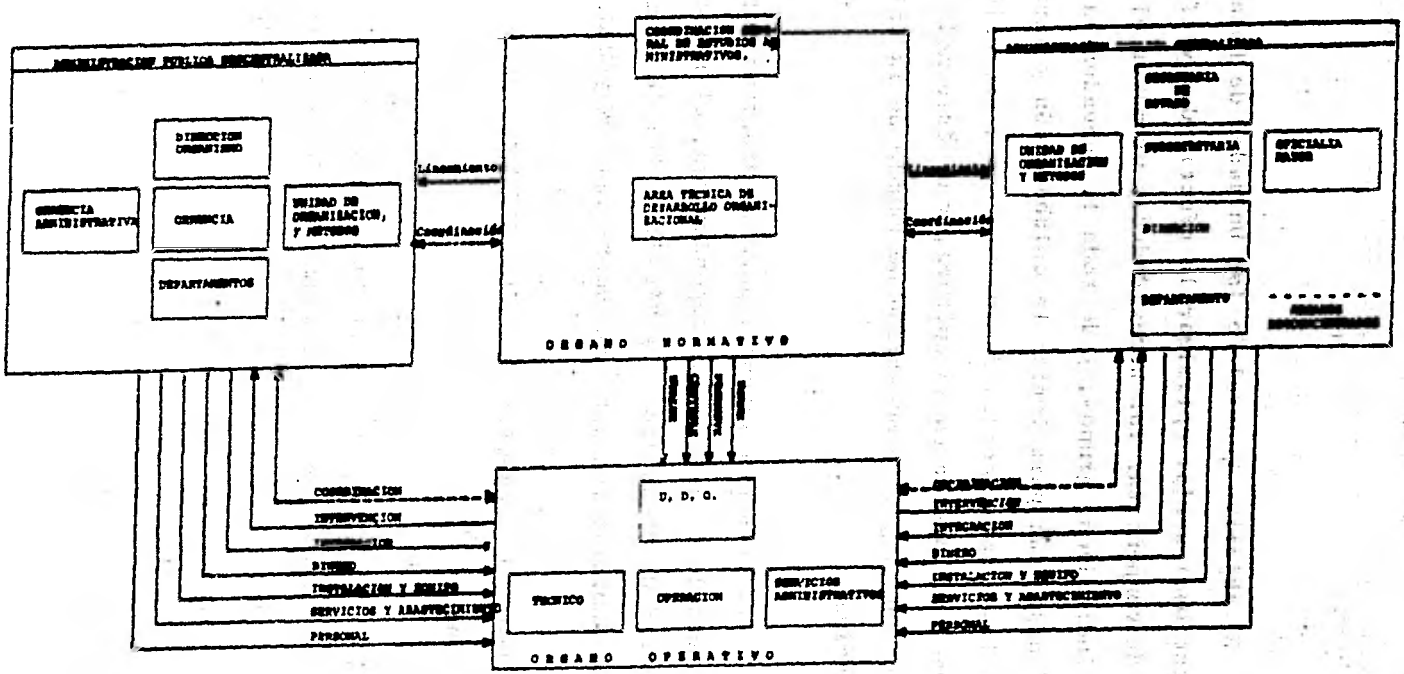
Objetivos específicos de las Unidades de Desarrollo Organizacional:

1.- Facilitar que las personas funcionen como seres humanos, y no en calidad de elementos secundarios de las correspondientes unidades administrativas.

2.- Aumentar la confianza y el grado de apoyo entre los miembros del organismo.

SISTEMA MACRO Y MICRO ADMINISTRATIVO DEL MODELO DESARROLLO ORGANIZACIONAL

EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA



3.- Elevar el nivel de entusiasmo personal y el del bienestar de la unidad administrativa u organismo.

4.- Manipular un medio para que sea posible encontrar trabajo estimulante, que ofrezca el interés de una prueba por vencer.

5.- Brindar oportunidades a miembros de los organismos, que influyan en la forma de desempeñar el trabajo de su dependencia.

6.- Procurar el entendimiento de que cada persona como ser humano tiene una serie de necesidades, las que son importantes para su trabajo y para su vida.

7.- Presentar oportunidades para que cada persona y grupos de las entidades, así como la organización misma, desarrollen su potencialidad.

Las Unidades de desarrollo organizacional estarán estructuradas de la siguiente manera: Responsable de la unidad, Area técnica, Area de operación y de servicios administrativos. La primera se encargará de adecuar a la unidad administrativa (o sistema-cliente donde se interviene) la-

metodología y estrategias de D.O., de acuerdo con la orientación dada por la Coordinación General de Estudios Administrativos. Al área de operación le corresponde organizar, coordinar y ejecutar las intervenciones de los grupos de los agentes de cambio; los servicios administrativos de la unidad tienen por función organizar y coordinar la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, según las normas, los lineamientos y procedimientos emanados de la Oficialía Mayor, o Gerencia de Administración (según el caso), aplicables a cada dependencia u organismo.

Podemos observar en el sistema otras partes integrantes, a manera de líneas que conectan con cada uno de los cuadros, como son: lineamientos, y la coordinación que deben proporcionar la Coordinación de Estudios para la Administración Pública.

Sin embargo, hay que enfatizar los nexos que existen entre la U.D.O. y la Administración Pública Centralizada y Descentralizada. El primero es la Coordinación que es la sincronización y unificación de las acciones de las diferentes dependencias y grupos de personas involucradas; la Intervención, como anteriormente habíamos dicho en el capítulo tercero, abarca las actividades previamente establecidas y seleccionadas por la organización con el apoyo del asesor y empleados, con tareas orientadas al logro del mejo

ramiento de las unidades administrativas de la Administra-- ción Pública.

Pero no puede haber coordinación de la nada, ni intervenciones, si no existen los factores que se coordinen,- y a dónde se tiene que modificar con las herramientas necesarias, por lo que el papel de la integración es fundamen-- tal.

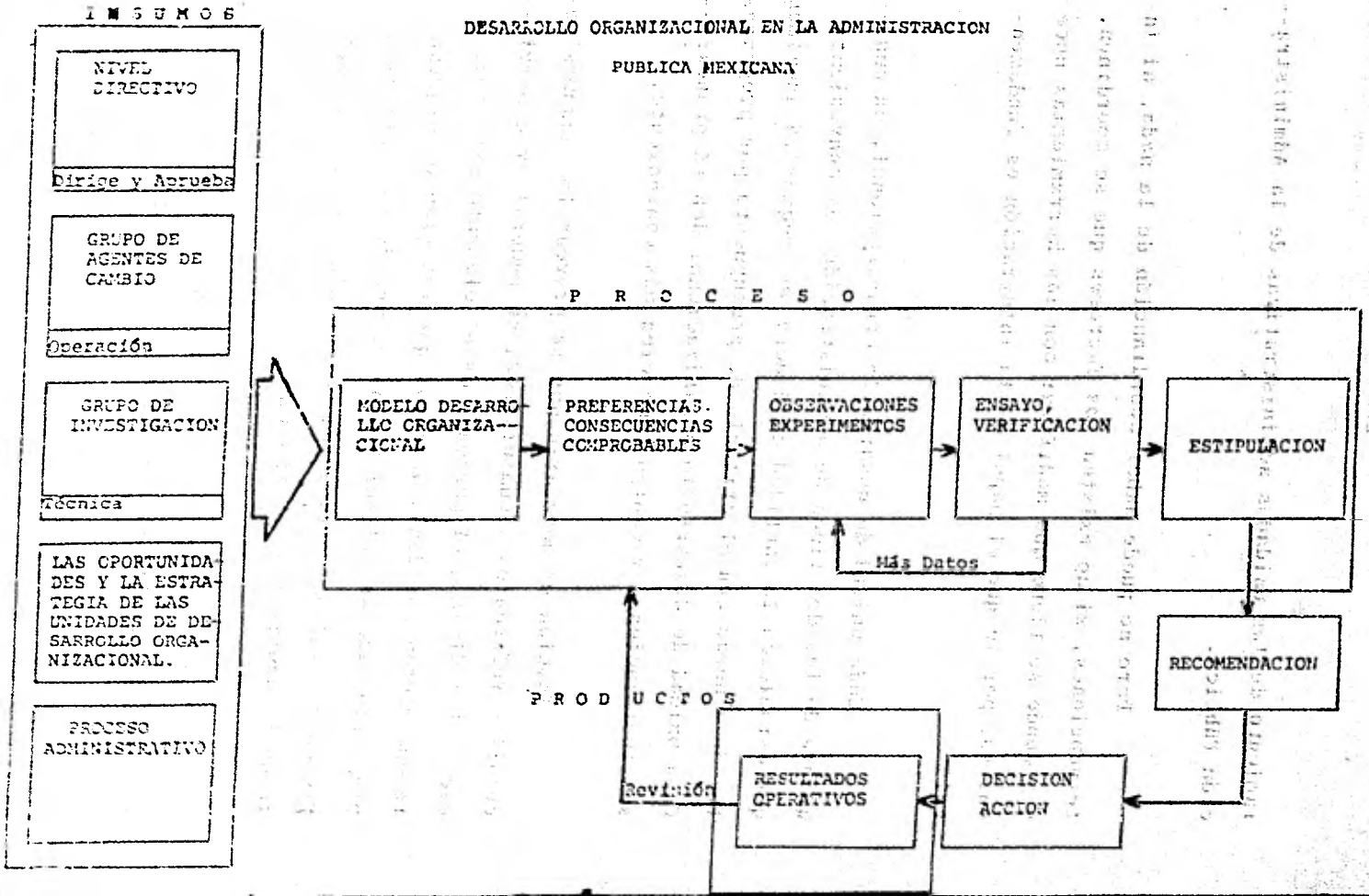
Cada unidad de desarrollo organizacional, en cual-- quiera de los dos tipos de administración, es conveniente - que establezca la cantidad de dinero que requerirá anualmente, de acuerdo con el criterio de presupuesto por programas. Cada unidad de desearrollo organizacional deberá planear -- sus instalaciones y equipo como crea más conveniente.

También es necesario que se prevean los insumos necesarios referentes a suministros, en general, y a servi--- cios. Por último, el personal es el elemento principal para que operen los demás aspectos que integran el esquema -- propuesto; además, el ser humano es uno de los motivos del- presente estudio; claro está, ubicándolo dentro del contexto de la Administración Pública.

Para explicar el sistema administrativo de opera--- ción del desarrollo organizacional (ver cuadro 5.3), empeza

SISTEMA MICROADMINISTRATIVO DE OPERACION DEL MODELO DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

GRAFICA 5-3



remos con los insumos: nivel directivo; son los que reciben las pautas por seguir: información, normas, etc., de la Coordinación General de Estudios Administrativos. Con estos datos, los funcionarios de la Unidad de Desarrollo Organizacional toman decisiones para la aplicación del modelo correspondiente, para que luego den instrucciones a la unidad que dirigen.

El grupo de agentes de cambio es el que ejecuta el modelo en la dependencia solicitante, o bien, aquella que son prioritaria por las características de su servicio.

El grupo de investigación consiste en especialistas en administración y desarrollo organizacional, que tienen la responsabilidad de adecuar o desarrollar la operación de las iniciativas emanadas de la Coordinación General de Estudios Administrativos, de acuerdo con las necesidades de la unidad administrativa en donde se aplica o aplicará el modelo.

El diseño de una unidad de desarrollo organizacional en la Administración Pública Mexicana se inicia por el estudio de las oportunidades, estrategia y estructura de la unidad.

Un análisis de la estrategia efectiva de la unidad-

se inicia con un estudio de las oportunidades y los riesgos concomitantes del medio; y prosigue el estudio sobre el modo en que éstos se relacionan con los recursos.

El análisis de las oportunidades, los riesgos, los recursos las competencias y la estrategia del diseño de la organización produce la estructura orgánica de la Unidad de Desarrollo Organizacional; es decir, cómo está organizada la unidad para alcanzar sus objetivos.(1)

Un análisis de la estructura orgánica de la U.D.O. muestra: la subdivisión de las tareas esenciales que deben realizarse, la asignación de estas tareas a individuos, y las interrelaciones de estas tareas; a su vez, los individuos establecen los objetivos, políticas principales y planes para realizar objetivos.

El proceso administrativo para nuestros motivos, lo vamos a entender con la división de tres áreas. Planeamiento estratégico, que es el proceso donde deciden los objetivos de la U.D.O.; los cambios en éstos objetivos, los recursos usados para alcanzar estos objetivos, y las políticas que han de regir la adquicisión, el uso y la disposición

(1) Es importante aclarar que la especificación de estos puntos varía en cada unidad administrativa, dado que la tipología organizacional del sector público es muy variada en tamaño, complejidad etc, por lo que cada entidad creará su U.D.O. de acuerdo con sus necesidades.

de estos recursos. Control directivo: es el proceso por el que el nivel directivo asegura que los recursos sean obtenidos y usados efectiva y eficientemente en el cumplimiento de los objetivos de la organización. Control operativo: es el proceso por el que se asegura que cumpla efectiva y eficientemente específicas tareas.

En adelante veremos cómo se manifiesta el proceso dentro del sistema.

Partimos de un modelo inicial de desarrollo organizacional, como consecuencia de estractar algunas características que, suponemos, podrían resultar benéficas para el fenómeno que estamos estudiando.

La siguiente sería explorar las inferencias lógicas del modelo; esforzándose en deducir algunas consecuencias lógicas comparables se requiere insistir en que los conceptos que se manejan en el modelo sean operacionales, lo que permite que las consecuencias sean comprobables.

Las deduciones procedentes del modelo se refieren a determinados aspectos que le sucederían a las unidades administrativas si la dirección de la misma adaptase un criterio determinado (por ejemplo, intervenir o no con estrategias de desarrollo organizacional).

La comprobación empírica exige que los directivos de las unidades administrativas permitan el ensayo de hecho del criterio del modelo de desarrollo organizacional, y que su propia organización se convierta en material de experimentación con el que trabajarán los agentes de cambio.

Hay que tomar en cuenta que la Administración Pública Mexicana tiene muchos elementos, y que de acuerdo con esa característica, necesitará más repeticiones del experimento para comprobar la aplicabilidad del modelo hipotético de desarrollo organizacional. En otras palabras, para estudiar fenómenos complejos, utilizando modelos simples, necesitamos una muestra de gran tamaño, para ver los efectos de las estrategias que abarcan al modelo.

Además de las deducciones extraídas de un modelo con base en la observación de su construcción, se pretende verificar la operacionalidad del modelo hipotético; naturalmente, durante la evolución del diseño del mismo.

En la parte de ensayo y verificación, el agente de cambio puede seleccionar entre tres alternativas: recopilar más datos, destinados a otra comprobación; modificar el modelo, cambiando los conceptos utilizados o las relaciones que se han supuesto, o bien ambas cosas; y por último, decidir que no es necesario recopilar más datos ni modificar el

modelo, y aplicarlo como base para el asesoramiento de la-- unidad administrativa correspondiente.

La estipulación la vamos a entender como el conve-- nir sin más pruebas ni modificaciones del modelo, y en que- el modelo es aceptable como base para la acción.

Después tenemos la formulación de una recomendación definitiva del modelo a los directivos.

La decisión de aceptar el modelo como base para la- acción, le corresponde a los directores de las dependencias en donde se pretende aplicar el modelo.

En el caso del agente de cambio y del director de - la unidad administrativa, convienen de hecho en la estipula ción; el primero hace ciertas recomendaciones, pero ambos - emprenden la ación, y se llega por último a ciertos resulta dos. Estos pueden ser: conducir a una aceptación definiti- va del modelo base para la acción, en cuyo caso puede vol-- ver a utilizarse en cualquier dependencia, con ajustes míni mos, o podría aplicarse de un modo rutinario; o bien, produ cir descontento con el modelo, y requerir ulterior acción - por parte del grupo investigador; entonces, puede cerrarse- el ciclo, y comenzarse todo el proceso.

5.5.5 EVALUACION

Por evaluación vamos a entender el conjunto de actividades que tiene por objetivo determinar y valorar los logros alcanzados por los esfuerzos de desarrollo organizacional, respecto a los objetivos planteados en las intervenciones de las dependencias.

Las funciones de la evaluación del desarrollo organizacional son:

.. Conocer los resultados de la intervención en forma más precisa.

.. Retroalimentar la intervención respectiva.

.. Dirigir la atención del (los) agente(s) de cambio hacia los aspectos de mayor importancia, y mantenerlo consciente de su grado de avance a nivel de logro.

.. Reforzar oportunamente las áreas de actividad en que el esfuerzo haya sido deficiente.

.. Juzgar la viabilidad de los programas a la luz de circunstancias y condiciones reales de opera-

ción, posibilitándose las modificaciones y ajustes a partir de una evidencia de su necesidad.

.. Planear las actividades subsecuentes, de acuerdo con los resultados obtenidos.

La evaluación aporta el conocimieto de qué se hace, qué no se hace, cómo se hace, y gracias a qué se hace lo -- que se hace.

Para verdaderamente tener el papel de reguladores y promotores del esfuerzo de desarrollo organizacional, los - errores y éxitos deben ser ubicados y explicados.

Sin objetivos no es posible evaluar, por falta de -- puntos de referencia, para manejar el criterio del logro. - Al evaluar el logro de los objetivos estaremos retroalimentando a la totalidad del sistema, con información que será el punto de partida para afinar los planes previos (incluidos los objetivos), en una constante optimización del rendimiento y eficacia del esfuerzo.

Se establece el plan de acción por ejecutar y se -- evalúa lo realizado, a fin de reajustar la planeación. Sin la evaluación, jamás se sabrá si estamos empleando las es-- trategias más adecuadas para el logro de los objetivos en -

las circunstancias reales de intervención.

La evaluación no se debe hacer hasta que se manifisten los resultados, porque sería limitarla; sino que se evalúa en el proceso mismo.

Esto rompe con la concepción tradicional de la evaluación, en el sentido de que se dé hasta el final, y aquí, se pretende que se incluya en todas las etapas.

La evaluación se divide en:

Evaluación diagnóstica. Esta evaluación nos permite juzgar de antemano lo que ocurrirá en el proceso de desarrollo organizacional. Tiene como propósito tomar decisiones pertinentes para hacer a las intervenciones más viables y eficaces, evitando actividades y caminos inadecuados. Se trata de identificar la realidad particular de la intervención, comparándola con la realidad pretendida en los objetivos, requisitos y condiciones que su logro demanda. El momento para iniciar la presente evaluación es al inicio de la intervención, ya sea entodas las etapas, o en una parte de las mismas.

Evaluación formativa. Es la evaluación mediante la cual juzgamos y controlamos el avance mismo de la interven-

ón. Su propósito es tomar decisiones respecto a las al--
ernativas de acción y dirección que se van presentando con
orme se avanza en la intervención; asignar tareas especia-
es a ciertos grupos, y continuar con determinada estraté--
ia o sustituirla. Con base en la información más precisa,-
egula las intervenciones y las dirige a las vías de proce-
imiento que demuestren mayor eficacia, así como determi--
ar la naturaleza y modalidades de las subsiguientes etapas.
l momento de intervención es en cualquiera de los puntos -
rríticos del proceso, al terminar una etapa, o al emplear -
na distinta técnica.

Evaluación por normas. Se refiere a la comparación
evaluación del desempeño de cada esfuerzo, respecto a un-
rupo de esfuerzos con características que se suponen simi-
ares. Esto es, se evalúa cada resultado particular con --
na escala en que está representado un grupo de intervencio
nes o esfuerzos.

Evaluación por criterios. Consiste en evaluar y --
enjuiciar el rendimiento de cada intervención, considerado-
en términos de objetivos logrados, comparándolo con el vo--
lúmen total de objetivos especificados para el proceso de -
desarrollo organizacional, o bien parte del proceso, dejan-
do a un lado, para efectos de contrastación, los resultados
del resto del grupo de intervenciones.

El desarrollo organizacional es un proceso incipiente; por lo tanto, es difícil delimitarlo de modo sencillo.- Por eso es escabroso dar evaluaciones totales; sin embargo, podemos tomar en cuenta los cambios graduales (de acuerdo -- con los objetivos específicos), que pueden ocurrir en la -- cultura del sistema-cliente, el efecto inmediato de una intervención orientada al individuo o grupo, el cambio de habilidades que pueden ser detectadas por el agente de cambio por medio de la observación, y fundamentándose en el esquema conceptual que proporcionamos en todo el tema de evaluación.

G. COMPROBACION O RECHAZO DE LAS HIPOTESIS.

DEL CAPITULO II.

1. La administración y los obreros trabajaban como dos entes separados. El obrero racionaba su esfuerzo, y era el único que conocía a fondo su trabajo; pensó que, si rendía demasiado, sería desplazado. Los estudiosos trataban de resolver la problemática que imperaba en aquella época. De esta manera se comprueba la primera hipótesis de la investigación.

2. Existe una total diferenciación del ámbito (taller, albañilería, a nivel de dirección, burocracia, etc.), en donde se efectuaron los estudios de los clásicos y de administración científica, así como de las variables que manejaron. Por lo tanto, sus conclusiones fueron poco ricas para desprender principios de carácter universal. Como consecuencia, la segunda hipótesis es una observación válida.

3. La falta de representatividad del hombre, como tal, se manifestó en sus estudios, porque igualaban la máquina con el individuo como dos factores similares de investigación para elevar la productividad; se adiestraba únicamente por el beneficio del patrón, y, en general, con la superación de los métodos del trabajo sólo se benefició a la administración. De esta manera se enriquece y verifica la tercera hipótesis.

3. Algunos interesados en el estudio del fenómeno burocrático, como Crozier y Blau, indican que la idea de racionalidad es una concepción que no examina los elementos de la organización informal; por lo mismo, es incompleta para desprender ciertas conclusiones o evaluar a las organizaciones, lo cual es extensivo para las escuelas que le anteceden. Así se comprueba la cuarta hipótesis.

5. Con el movimiento de las relaciones humanas se descubre la importancia de los aspectos sociales de las personas y grupos, y del impacto en la productividad, lo que permitió ampliar la perspectiva de análisis en el ámbito de trabajo, y a evolucionarlo, además de eliminar el papel secundario del ser humano. De este modo se comprueba la quinta hipótesis.

6. Efectivamente, observamos continuidad entre - -

la teoría clásica de la organización y de las ciencias del comportamiento; el puente o nexo ha sido la corriente de las relaciones humanas. Lo anterior valida la sexta hipótesis planteada.

7. Definitivamente, el pensamiento administrativo ha sufrido una evolución; dado que al mencionar las diferentes corrientes, hemos destacado que de alguna forma aportan ciertos ingredientes e inquietudes de investigación adicionales, como podrían ser los tiempos y movimientos, la necesidad de adiestramiento, y, en general, todos sus principios. Como resultado, se comprueba la séptima hipótesis del trabajo.

DEL CAPITULO III.

8. Muchas teorías y herramientas de la administración de principios del siglo XX no corresponden al mundo actual. Se ha estructurado la corriente del desarrollo organizacional; en el fondo de su fundamentación está un nuevo concepto del hombre, que es el punto de referencia sobre el que tenemos que adecuar nuevas herramientas. En el desarrollo organizacional, varían desde simples entrevistas o cuestionarios, hasta grupos de encuentro o desarrollo de equipos. Parte de ideas de que sus intervenciones vienen a afectar a todo el sistema organizacional. Así, vo

nimos a verificar la hipótesis, con sólo algunos de los elementos que se utilizan en la disciplina de análisis.

9. En los subcapítulos de lo que es, y el objetivo del desarrollo organizacional, se hizo un desglose de las definiciones utilizadas por los autores, lo que nos permitió comprobar la correspondiente hipótesis, respecto a que no hay contradicción ni gran diferenciación de lo que cada estudioso entiende por desarrollo organizacional; todo lo contrario; hay una gran incidencia en los términos de sus definiciones.

10. Los principios que se utilizan del desarrollo organizacional se fundamentan en aportaciones de diferentes materias que integran las ciencias del comportamiento; lo anterior tiene como consecuencia que esté bien cimentado y sistematizado; sobre todo, que parte del entendimiento del factor más importante de las organizaciones que es el hombre.

DEL CAPITULO IV.

11. Como detectamos en las definiciones de lo que es la Administración Pública, vimos que algunas de ellas hacen referencia a términos tan genéricos como Estado, Gobierno, etc., mientras que otros realzan los aspectos mi--

croadministrativos orientados hacia la operación; tal es el caso de los recursos humanos, materiales, financieros, sistemas y procedimientos, etc. Por lo tanto, la hipótesis es aceptada.

12. Efectivamente, por conducto de diversos administrativistas han delimitado la Administración Pública Mexicana, tanto Centralizada como Descentralizada, pues han especificado la caracterización de los órganos que la comprenden. Lo que le da validez a la decimosegunda hipótesis de la presente investigación.

13. Desde la promoción de reforma administrativa que hizo la Organización de las Naciones Unidas en países en vías de desarrollo, ya tenía la perspectiva de modernizar a la Administración Pública, pero con miras a hacer congruentes los instrumentos públicos utilizados en la reforma, con la promoción articulada del desarrollo económico y social. Asimismo, se comprueba la hipótesis correspondiente.

14. La Reforma Administrativa en México, en el transcurso de los últimos tres sexenios, han seguido una serie de etapas lógicas, siendo las presentadas a continuación: diagnóstico, planeación de la acción, instrumentación y evaluaciones constantes. Debido a esto, la hipótesis es

comprobada.

15. A partir de 1965, cuando se creó la Comisión de Administración Pública, fue cuando se impulsaron considerablemente los esfuerzos de Reforma Administrativa. Encontramos que, a nivel macro y microadministrativo, se encuentran los órganos que se encargan de normar y operar las estrategias y técnicas de Reforma Administrativa; se especificaron sus objetivos y su metodología sobre la cual se apoyaría, así como los insumos necesarios para su operación. Con esto se verifica la hipótesis planteada.

16. En la documentación que revisamos para conocer cuál era la modalidad que se maneja en la Reforma Administrativa respecto al ser humano, logramos interpretar que se tiene una concepción tradicionalista del hombre y de su papel; sólo se le ha considerado un recurso más de los ya existentes (no hay influencia de las ciencias del comportamiento), pero sin considerar sus características encontradas en las aportaciones de los últimos decenios y sin asignarle la prioridad sobre los demás. Sólo menciona muy superficialmente en uno de los documentos a las ciencias del comportamiento. De esta forma, queda aceptada la hipótesis.

DEL CAPITULO V.

17. Una de las salidas a esa problemática es la propuesta de un modelo de desarrollo organizacional, como una respuesta a la necesidad del cambio ya especificado a lo largo de la investigación, y como una exigencia para modernizar a la Administración Pública. Así, se comprueba la hipótesis planteada.

18. Sí se adecúa el desarrollo organizacional a la Administración Pública Mexicana, se hizo, a través de un modelo en donde simplificamos algunos elementos de la realidad, respecto a la actual operación de la Reforma Administrativa y de sus mecanismos; lo que hicimos fue adaptar los siguientes órganos y mecanismos: planteamos la necesidad de un área de desarrollo organizacional en la Coordinación General de Estudios Administrativos; es decir, a nivel macroadministrativo; por otro lado, a nivel microadministrativo, una unidad de desarrollo organizacional para cada dependencia u organismo. El sistema macro y microadministrativo del modelo de desarrollo organizacional, además del sistema de operación de dicho modelo, todo esto formando parte de una metodología, en donde se incorporó todo lo relacionado con el desarrollo organizacional, así como con sus estrategias y técnicas. Se estableció la relación que hay entre la unidad de desarrollo organizacional y la uni-

dad de organización y métodos. En suma, tanto la Administración Pública, como su sistema de cambio, que es la Reforma Administrativa, y el desarrollo organizacional, se adecúan en un modelo. Se comprueba parcialmente la hipótesis, puesto que falta su instrumentación para observar su funcionamiento real.

19. Propusimos una metodología, estrategias de cambio, y construimos ciertos sistemas, con un criterio de selección de aquellos elementos de desarrollo organizacional que podrían funcionar en relación con el esquema de Reforma Administrativa. El indicador de selección básico nos lo han proporcionado la experiencia y la observación directa del comportamiento humano en el campo de estudio. La anterior hipótesis la retomamos como parcialmente verdadera.

20. Respecto a una transformación o cambio masivo de la Administración Pública, es rechazado completamente, porque si fuese aceptada la hipótesis, entonces exaltaríamos al desarrollo organizacional, en la misma medida en que lo hicieron los otros pensadores de las otras corrientes de la teoría de la organización; es decir, como si fuese el estudio final que resolviese todos los problemas; en otras palabras, no puede ser la verdad absoluta; estamos abiertos a cualquier modificación propuesta. Ha quedado bastante claro que la disciplina de análisis la empleamos-

como un instrumento que, a través de intervenir en los procesos organizacionales, se genere un cambio en los individuos y grupos, así como en sus creencias, actitudes y valores, para que, a partir de esto, y de su debido reconocimiento del ser humano, se manifieste un cambio en toda la maquinaria gubernamental, puesto que del hombre depende el buen funcionamiento del instrumental de Reforma Administrativa. De esta manera, se desprende una comprobación parcial de nuestra hipótesis.

II. C O N C L U S I O N E S

DEL CAPITULO II.

1. No había cooperación entre el trabajador y la administración, porque la Administración científica y los clásicos no respondieron a la problemática y a las necesidades reales que imperaba en aquella época; esto se refleja muy claramente en las soluciones que arrojaron sus estudios, puesto que favorecieron sustancialmente a la administración.

2. A pesar de los esfuerzos de los estudiosos de la administración científica y de los clásicos, no manejaron todas las variables que se perciben en el trabajo, lo cual hace que sus principios se alejen de la realidad y que no tengan validez universal, porque operan sólo en determinadas características.

3. Al ser humano se le ha considerado y estudiado a la par del conjunto de herramientas y equipo, como ele-

mentos que contribuyen a la eficiencia. No toman en cuenta que el hombre tiene una gran complejidad; es decir, aquellas características intrínsecas (estima, reconocimiento, etc.), las sociales, etc..

4. Desde la administración científica hasta los clásicos, el pensamiento administrativo ha construido las bases o fundamentos sobre los cuales se construye el edificio de la teoría de la organización; dadas las definiciones que se dan en las otras conclusiones, y a lo largo del contexto del capítulo, nos hace reflexionar en el carácter incipiente de la misma teoría, y en la necesidad de que constantemente se enriquezcan o superen los esquemas conceptuales establecidos.

5. Las relaciones humanas revolucionaron la mentalidad de los estudiosos de la administración; por otro lado, sus resultados también impactaron a los directivos de aquel entonces. Este movimiento fue cierta respuesta a presiones sociales y demandas específicas, tales como la creación de los sindicatos y la movilidad social propiciada por la industrialización; sin embargo, los estudios de Hawtorne, independientemente de la problemática mundial y social, dieron nacimiento a las relaciones humanas, que a su vez, sirvieron como respuesta a las peticiones sociales.

6. Las relaciones humanas coadyuvaron a sembrar la concepción basada en las ciencias del comportamiento; desde luego, posteriormente, fueron estableciéndose los supuestos que marcaron el empuje definitivo hacia esa nueva escuela del pensamiento administrativo.

7. La teoría de la organización tiende a perfeccionarse y a avanzar, obedeciendo al cúmulo de conocimientos que han enriquecido al mundo de las organizaciones.

DEL CAPITULO III.

8. El desarrollo organizacional es consecuencia del esfuerzo de las diferentes contribuciones, tanto de las diversas corrientes, como de las disciplinas que explicaron las modalidades del trabajo. Esto, a su vez, cristalizó en una disciplina que permite tener una visión amplia del estudio de los fenómenos en el mundo del trabajo. Tan es así, que anteriormente se ponía énfasis en el cambio organizativo parcial, tranfiriéndose ahora al cambio grande de la totalidad de las organizaciones. En otras palabras, la moderna teoría de la organización establece una relación estrecha de los niveles micro, meso y macro, como parte del contexto de la organización.

9. Al utilizarse el método matricial permite tener

una gran herramienta para analizar ciertas disciplinas que se presten a confusión, o bien, puede representar un esfuerzo por conciliar las diferenciaciones que existen en la conceptualización de las ciencias sociales.

10. Tenemos la confianza de que la tecnología del desarrollo organizacional tiende a crecer, porque el conocimiento empírico en esta materia constantemente se enriquece e integra, y se siguen haciendo esfuerzos útiles para elaborar hipótesis en aspectos específicos del cambio deliberado.

DEL CAPITULO IV.

11. Los teóricos y prácticos de la Administración Pública orientan sus actividades a dos áreas; básicamente a aspectos que tengan que ver con la ciencia política o política, o lo relativo a las técnicas susceptibles de aplicarse; quizá a eso se debe la diferenciación en las definiciones. En otras palabras, la orientación, en sus concepciones, depende de dónde se desenvuelve el administrador público (investigación y/o docencia, o bien, en el campo directo), también debido al interés o tendencia por ciertas materias de estudio.

12. A lo largo de la historia, la Administración

Pública Mexicana ha sufrido constantes modificaciones, que han delimitado su funcionamiento y organización; el principal cambio ha sido en cuanto a su estructura; se comprueba con uno de los últimos documentos al respecto, llamado Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Allí se racionaliza sustancialmente la maquinaria gubernamental.

13. En México se descarta la posibilidad de que la reforma administrativa tenga un enfoque meramente tecnocrático, porque se ha pretendido amarrar la mejoría instrumental a un resultado final de provocar el desarrollo integral de la comunidad a la cual sirve la Administración Pública Mexicana. El perfeccionamiento se daría a través de la revisión permanente de la tecnología administrativa que permita coadyuvar a la institucionalización e implantación de variados instrumentos, para que a su vez ejerza un efecto multiplicador de beneficios, tanto de los servidores públicos, como de la comunidad.

14. La Reforma Administrativa ha seguido una metodología, independientemente del periodo presidencial, lo que ha servido para recoger las experiencias que en esa materia ha arrojado cada esfuerzo.

15. La infraestructura de Reforma Administrativa tiene las suficientes bases estructurales y funcionales co

mo para aceptar cualquier innovación que impulse la moderna teoría de la organización.

16. Se manifiesta aún la influencia de la administración científica y de los clásicos en la documentación de Reforma Administrativa; nos referimos concretamente a que interpretan los recursos humanos como un elemento más dentro del basamento administrativo por utilizarse. Lo fundamental de la anterior observación consiste en que no se han considerado las aportaciones de la moderna teoría de la organización. La Reforma Administrativa avanzaría si tuviera una transición de modelos mecánicos a orgánicos. El aspecto humano debería ser interpretado como punto de arranque y promotor de la Reforma Administrativa; como una salida para que no se vean frustradas las operaciones de los demás instrumentos.

DEL CAPITULO V.

17. Una alternativa que tiene la Reforma Administrativa para facilitar el logro de sus objetivos para su institucionalización e implantación, es la aplicación del desarrollo organizacional como un instrumento de cambio en la Administración Pública; porque sería un complemento al enfoque estructural de reforma que se ha empleado. Sin embargo, se pretende desviar esa orientación hacia los proce

sos organizacionales (o lo que otros llaman esquemas conductistas, o modelos orgánicos), para ayudar al cambio. Como el desarrollo organizacional es una disciplina que se emplea en ciertas organizaciones desde hace aproximadamente veinte años, no se ha aplicado en nuestro país en el ámbito que analizamos; por lo tanto, poco se conoce al respecto.

18. El diseño de un modelo de desarrollo organizacional para la Administración Pública nos hace despertar la inquietud referente a su verdadero desenvolvimiento en su aplicación, por lo que el presente estudio queda abierto, a fin de que sea el inicio o base de posteriores estudios que complementen y afinen las ideas que analizamos; en adelante, queda darle el impulso a este elemento adicional de Reforma Administrativa por las personas que se interesen en su ejecución.

19. La presente investigación originó la actualización, en nuestro caso, de las modernas técnicas o estrategias de administración; lo resaltamos, porque nos permitió crear, proponer y seleccionar los mecanismos que perfeccionarían a la Administración Pública.

20. Creemos que los teóricos de las ciencias del comportamiento, al igual que los de las otras corrientes,

tienen una predisposición a exaltar la disciplina que fundamentan; por eso, derivan resultados muy ambiciosos. Quedó muy claro en el contexto del presente trabajo que, al hacer uso del factor que proponemos, se manifiesta el cambio (el tipo de cambio quedó bastante aclarado). Por último, diremos que el empuje que tenga la Reforma Administrativa, en buena parte, podría determinarse por el clima que las unidades de desarrollo organizacional, lograrían con sus intervenciones en el universo de adscripción, y se prestaría a eliminar la resistencia al cambio.

I. EVALUACION

1. Dar a conocer la necesidad de ampliar los límites de la Reforma Administrativa, con la integración de factores complementarios, de instrumentos que operen dentro de su contexto.

2. La característica de pasar por alto algunos de los que podrían ser los medios de reforma disponibles, para hacer a un lado la perspectiva limitada y la inercia.

3. Los resultados positivos, como consecuencia de la identificación e invención de herramientas para la Reforma Administrativa, las cuales pueden probarse como muy eficaces o eficientes.

4. Llevar implícito, a lo largo del presente estudio, que el personal es el recurso más importante, pues es quien planea y maneja a la Administración Pública, además de elegir los mecanismos que crea que causen mayor impacto.

5. Establecer la posibilidad de adecuar el desarrollo organizacional a los avances de la Reforma Administrativa.

6. El cambio que se promueve de creencias, actitudes y valores de los individuos, grupos y organizaciones, a través de técnicas e intervenciones en desarrollo organizacional, básicamente en los procesos que se dan en esos tres niveles ya mencionados.

7. Aplicar el desarrollo organizacional (estrategia conductista), es un complemento de la Administración Pública Mexicana en su estrategia utilizada, con un enfoque exclusivamente estructural (que es, en mucho, la orientación que le asignan a sus trabajos las unidades de organización y métodos); de ahí que realcemos el primer tipo de estrategia en nuestra investigación. Pero un balance de los mismos sería ideal.

J. PRONOSTICO

1. Los instrumentos de cambio por utilizarse en la Administración Pública no son fijados para siempre; son modificables en función de las inovaciones y de las variaciones de la tecnología administrativa, y de acuerdo con los resultados de sus logros, que pueden ser sometidos a crítica, análisis, desuso o renovación.

2. Servirán las unidades de desarrollo organizacional como retroalimentadoras de la Coordinación General de Estudios Administrativos; concretamente a las condiciones, en general, en que se manifiesta el fenómeno de reforma, y que sus características sean discutidas como consecuencia de la auscultación de las unidades de desarrollo organizacional en sus intervenciones, para que conjuntamente con los responsables de la Coordinación General de Estudios Administrativos y de la unidad de organización y métodos, se definan las etapas y estrategias por seguir para perfeccionar estructuras, funciones, comportamientos, actitudes, y así atender con excelencia las demandas de la Administración Pública.

3. El poco valor que le asignan a los esfuerzos innovadores algunos directivos de la Administración Pública, podría ser un freno al cambio propuesto. También hay que to

mar en cuenta que la Reforma Administrativa tiene dimensiones políticas, además de burocráticas, porque la inestabilidad política de los líderes, o bien los periodos limitados de su ejercicio, hace que el apoyo que requiere una disciplina con ese carácter de continuidad, sea diferenciado según el apoyo incondicional de los altos jefes.

4. Cuando se manifieste el cambio en la Administración Pública Mexicana, se obligará a que los aspectos normativos sean revisados, dado el enfoque bastante legalista en que se basa, puesto que la estructura y, en general, todas las actividades, se fundamentan en un conjunto de leyes, acuerdos, decretos etc.

5. El cambio que se conducirá en las unidades operativas no será por imposición, sino por una total comprensión de los responsables de éstas; en especial, de un entendimiento de sus comportamientos anteriores, llevando a que los comportamientos nuevos por introducirse sean el resultado de las exploraciones y razonamientos conjuntos, entre los responsables y las unidades de desarrollo organizacional.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. Ackoff Rusell L. Un concepto de Planeación de Empresas. México, Ed. Limusa, 1979.

2. Blau Peter M. La Burocracia en la Sociedad Moderna. Buenos Aires, Ed. Paidos, 1974.

3. Beckard Richard. Desarrollo Organizacional: Estrategias y Modelos. México, Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1973.

4. Bennis Warren G. Desarrollo Organizacional: Su Naturaleza, sus orígenes y Perspectivas. México, Ed. -- Fondo Educativo Interamericano, 1973.

5. Bennis Warren G. Estructuras Tradicionales, Transformación y Cambio, Buenos Aires, Ed. Troquel, 1969

6. Bernal Miguel J. y Alban Bille T. Lecturas sobre Desarrollo Personal y Organizacional. Washington, NTL-Institute for Applied Behavioral Sciencie.

7. Basil Douglas C. y Cook Curtis W. Administración -- del Cambio. México, Ed. Diana, 1979.

8. Blake Robert R. y Mouton Jane Srygley. El Modelo -- del Cuadro Organizacional Grid. México Ed. Fondo -- Educativo Interamericano. 1973.

9. Blanchard Kenneth H. y Hersey Paul. La Administra-- ción y el Comportamiento Humano. México, Ed. Técnica, 1977.

10. Busto Emiliano. La Administración Pública de México México. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

11. Castaño Asmitia D. Alberto. Desarrollo Social y Organización: Problemas y Perspectivas del Mejoramiento Deliberado. México, Ed. I.E.E., 1975

12. Castelazo R. José y Gutierrez Díaz Ruben. Teoría de la Administración Pública. I. Primer Curso, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1976.

13. Carrillo Castro Alejandro et. al. Las Empresas Públicas en México. Su importancia en el Sector Industrial y Comercial. Bases Jurídicas de su Acción. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976.

14. Carrillo Castro Alejandro et. al. El Régimen Legal de las Empresas Públicas Lationamericanas y su Acción Internacional. México, Instituto para la Integración de la América Latina, Estudios 2.

15. Carrillo Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1974.

16. Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979). México, Ed. Miguel Angel Porrua, 1980.

17. Crozier Michel. El Fenómeno Burocrático 2. Buenos Aires, Ed. Amorrotu, 1974.

18. Dyer William G. Teoría y Métodos Modernos de Adiestramiento Grupal. Buenos Aires, Universidad Brigham Young, Ed. Guadalupe, 1975.

19. Dimock Marsall E. Dimock Gladys O. Administración Pública. México, Ed. Hispano-Americana, 1967.

20. Etzioni Amitai. Organizaciones Modernas. México, Ed. Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana, 1965.

21. Fordyce Jack K. y Weil Raymond. Métodos de Desarrollo Organizacional para Ejecutivos. México, Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1976.

22. Fraga Gabino. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1973.

23. Galbraith Jay. Planificación de Organizaciones. México, Ed. Fondo Educativo Interamericano. 1977.

24. Garza Mercado Ario. Manual de Técnicas de Investigación. México, El Colegio de México, 1972.

25. Gellerman W. Saul. La Administración de las Relaciones Humanas, México, Ed. Compañía Editorial Continental. 1970.

26. George Claude S. Jr. Historia del Pensamiento Administrativo, España, Ed. Prentice/ Hall Internacional, 1968.

27. Omar Guerrero. La Administración Pública del Estado Capitalista. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1980.

28. Hall Richard H. Organizaciones: Estructura y Proceso. España, Ed. Prentice/ Hall Internacional. 1973.

29. House Edgar F. y Bowditch James L. El Comportamiento Humano en la Organización. España, Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1976.

30. Jiménez Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974.

31 Jimenez Castro Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1971.

32. Lawrence Paul R. y Lorsch Jay W. Desarrollo de Organizaciones: Diagnóstico y Acción, México, Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1973.

33 Lawrence Paul R. y Lorsch Jay W. Organización y Ambiente. Barcelona, Ed. Labor, 1973.

34. Katz Daniel y Kahan Robert L. La Psicología Social de las Organizaciones, New York , Ed. John Wiley & Sons, Inc.

35. Leemans A. P. Compilador. Como Reformar a la Administración Pública, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1977.

36. Likert Rensis. El Factor Humano en la Empresa: Su Dirección y Valoración. Bilbao, Ed. Deusto, 1968.

37. Lippit Ronald, Watson Jeanne, Westley Brue. La Dinámica del Cambio Planificado. Buenos Aires, Ed. Amorrotu, 1974.

38. Luther Gulick et. al. Ensayos Sobre la Ciencia de la Administración. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, Estudios Administrativos, 1973.

39. Margulies Newton y Raia Anthony P. Desarrollo Organizacional: Valores, Proceso, Tecnología, México, Ed. Diana, 1975.

40. March James G. y Simon Herbert A. Organizations, New York, Ed. Jhon Willey & Sons, Inc. 1958.

41. Mac Gregor Douglas. El Aspecto Humano de Las Empresas. México, Ed. Diana. 1975.

42. Mac Gregor Douglas. Mando y Motivación. México Ed. Diana, 1974.

43. Mac Gregor Douglas. El Administrador Profesional, México, Ed. Diana, 1970.

44. Merril Harrwood F. Clásicos en Administración, México, Ed. Limusa-Wiley, 1971.

45. Miliband Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista. México, Ed. Siglo XXI, 1973.

46. Montagu Ashley. La Dirección del Desarrollo Humano. Madrid, Ed. Tecnos, 1969.

47. Newman William H., Summer Charles E., Warren Kirby E. La Dinámica Administrativa. El Proceso Administrativo. Funcionamiento y Aplicaciones Prácticas Ed. Dina, 1977.

48. Parsons Talcott. Estructura y Proceso en las Sociedades Modernas. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966.

49. Partin Jennings. Perspectivas del Desarrollo Organizacional. México, Ed. Fondo Educativo Interamericano. 1977.

50. Perrow Charles. Análisis de la Organización: Un aspecto Sociológico, Ed. Compañía Editorial Continental. 1972.

51. Pichardo Pagaza Ignacio. 10 Años de Planificación-- y Administración Pública en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública en México, -- 1974.

52. Rodriguez Ruíz Raul. El Fideicomiso y la Organiza-- ción Contable Fiduciaria, México, Ediciones Conta-- bles y Administrativas, 1977.

53. Ruiz Massieu Francisco José y Lozano Hernández Wilfrido. Nueva Administración Pública Federal, Crítica y Análisis. México, Ed. Tecnos, 1977.

54. Salinas Alberto. La Reforma Administración: Un Enfoque de Desarrollo Organizativo y Administración para el Cambio. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1975.

55. Sayles Leonard R. y Strauss George. El Comportamiento Humano en las Organizaciones. México, Ed. Herrero, 1969.

56. Schmuck Richard A. y Miles Mattew M. Organización - Development in Schools, Palo Alto, Col: National -- Press. 1971.

57. Schein Edgar H. Consultoría de Procesos: Su Papel en Desarrollo Organizacional. México, Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1973.

58. Scott William G. Organización: Conceptos y Análisis México, serie Dickenson sobre el pensamiento contemporáneo en la administración. Universidad de Washington, 1972.

59. Scott William G. y Mitchel Terence R. Sociología de la Organización. Buenos Aires, El Ateneo, 1978.

60. Selltiz Clarie et.al. Métodos de Investigación en - las Relaciones Sociales. Madrid, Ed. Rialp. 1965

61. Simental Alvarez Alejandro. et.al. Análisis, Organización e Implantación de un Sistema de Información- México, Tesis, Facultad de Ingeniería Mecánico Electricista, Universidad Nacional Autonoma de México,- 1975.

62. Simon Herbert A. Smithburg Donald W. y Thompson Victor A. Administración Pública, México, Ed. Letras,- 1968.

63. Simon Herbert A. El Comportamiento Administrativo. Estudio de los Procesos Decisorios en la Organización Administrativa. España, Ed. Aguilar.

64. Stephen Spencer Goodspead. El Papel del Ejecutivo En México. En Problemas Agrícolas e Industriales de México, Manuel Marcué Pardiñas, Vol. VII, 1955. (material didáctico).

65. Secretaría de la Presidencia. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. (Autores Mexicanos), Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

66. Presidencia de la República. Comisión de Administración Pública. Informes sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.

67. Secretaría de la Presidencia. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971 - 1976. Dirección General de Estudios Administrativos, 1973.

68. Presidencia de la República. Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, Coordinación General de Estudios Administrativos. 1977.

69. Presidencia de la República. Boletín de Estudios administrativos No. 8. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.

70. Presidencia de la República. Boletín de Estudios Administrativos No. 10, Coordinación General de Estudios Administrativos. 1978.

71. Presidencia de la República. Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo del Poder Ejecutivo Federal. Coordinación General de Estudios Administrativos, Documentos Básicos, Colección: Administración y Desarrollo de Personal No. 1

72. Presidencia de la República. Boletín de Estudios Administrativos No. 12, Coordinación General de Estudios Administrativos.

73. Tannenbaum Robert, Weguhler Irving E., Massarik Fred. Liderazgo y Organización. Introducción a la Ciencia del Comportamiento. Buenos Aires, Ed. Troquel, 1971.

74. Tannenbaum Arnold S. Psicología de la Organización. Teoría de la Organización Laboral. Serie Sociológica Industrial, México, Ed. Compañía Editorial Continental, 1970.

75. Tausky Curt. Conducción y Organización. Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 1976.

76. Taylor Frederick W. Principios de Administración Científica. México, Ed. Herrero, 1974.

77. Theo Haiman. La Dirección de Empresas como Actividad Profesional. Barcelona, Ed. Hispano Europea, 1970.

78. Thompson James D. Compilador. Teoría de la Organización. Buenos Aires, Ed. Bibliográfica Argentina, 1967.

79. Walton Richard E. Conciliación de Conflictos Interpersonales: Confrontaciones y Consultoría de Mediadores. México, Ed. Fondo Educativo Interamericano. 1973.

80. Waldo Dwight. Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos. México, Ed. Trillas, 1967.

81. Waldo Dwight. Estudio de la Administración Pública. España. Ed. Aguilar, 1964.

82. Weber Max. Ensayos de Sociología Contemporánea, Barcelona, Ed. Martinez Roca, 1972.

83. Weber Max. Economía y Sociedad. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1977, T.II, 1977.

84. White Leonard D. Introducción al Estudio de la Administración Pública. México, Ed. Compañía General de Ediciones, 1964.

ARTICULOS Y REVISTAS

1. Brachet de Marquez Viviane. El Componente Administrativo: Sus Determinantes Estructurales e Institucionales. El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos # 15, 1976.

2. Bower Joseph L. Administración Pública Efectiva. Biblioteca Harvard de Administración de Empresas, # 166, 1977.

3. Greiner Larry E. Modelos para Cambios en la Organización. Biblioteca Harvard de Administración de Empresas, # 90, 1975.

4. Greiner Larry E. Evolución y Revolución Conforme Crecen las Organizaciones. Biblioteca Harvard de Administración de Empresas, # 25, 1975.

5. Lippit Gordon L. y Schmidt Warrer H. Etapas Críticas de una Organización en Desarrollo. Biblioteca Harvard de Administración de Empresas, # 83, 1975.

6. Lawrence Paul R. Cómo tratar la Resistencia al Cambio. Biblioteca Harvard de Administración de Empresas, # 12, 1973.

7. Naciones Unidas. Guía Práctica para Mejorar de forma Programada el Rendimiento de las Organizaciones Públicas, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1978.

8. Revista de Política y Administración No. 1 Burocracia y Desarrollo. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1975.

9. Revista de Política y Administración No. 2. Desarrollo Político y Administrativo. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1975.

10. Revista Latinoamericana de Administración Pública - 5-6 Las Reformas Política, y Administrativa en México. Asociación Latinoamericana de Administración Pública, 1977.

11. Valencia Díaz Jorge A.. Teoría y Práctica de la Evaluación. Dirección General de Organización y Métodos, Secretaría de Educación Pública, 1980.

INDICE DE TABLAS

INDICE DE CUADROS

INDICE DE FIGURAS

INDICE DE GRAFICAS